Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Bijzondere ambten, een toegesneden rechtspositie

Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers

Bijzondere ambten,
een toegesneden rechtspositie

Integrale visie (rechts)positie politieke ambtsdragers

Inhoudsopgave

Bijlage

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

1.1.1 De rechtspositie staat ten dienste aan de kwaliteit van het openbaar bestuur

In internationale vergelijkingen scoort het Nederlandse openbaar bestuur hoog.[1] Die rangschikking is niet in de laatste plaats toe te schrijven aan de kwaliteit en integriteit van de gekozen en benoemde bestuurders, de politieke ambtsdragers.
De vormgeving van de rechtspositie van politieke ambtsdragers levert een bijdrage aan het functioneren van de democratische rechtstaat door volksvertegenwoordigers en bestuurders in staat te stellen de hun opgedragen verantwoordelijkheden te vervullen. Het kabinet acht tegen deze achtergrond de rechtspositie van politieke ambtsdragers van groot belang voor het handhaven van de kwaliteit van het openbaar bestuur en het functioneren van onze democratie.
De rechtspositie moet er als randvoorwaarde voor zorgen dat burgers zich ook in de toekomst beschikbaar kunnen en willen stellen voor politieke ambten. Dat is geen vanzelfsprekendheid.

Een politiek ambt kent een eigen dynamiek en heeft op onderdelen specifieke kenmerken die afwijken van een baan in het bedrijfsleven of bij de overheid. Op deze bijzondere aspecten van het politieke ambt is een deel van de voor politieke ambtsdragers geldende rechtspositiebepalingen terug te voeren. Het is daarom van belang in een integrale visie deze bijzondere kenmerken in kaart te brengen. Op basis van deze kenmerken kan worden beoordeeld of de rechtspositie tegemoet komt aan het gestelde doel, het ten dienste staan aan de kwaliteit van het openbaar bestuur.
Een visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers maakt een samenhangend beleid ten aanzien van de rechtpositie mogelijk en kan verschillen met de arbeidsvoorwaarden van werknemers in publieke en private sector verklaren en onderbouwen. In dat verband is van belang dat deze visie een integraal karakter heeft. Het visiedocument heeft betrekking op alle arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van alle gekozen en benoemde politieke ambtsdragers.

1 World Bank Worldwide Governance Indicators, World Economic Forum Public Institutions Index en Transparancy International (integriteitsindex).

Het kabinet onderkent het belang van een evenwichtige rechtspositie voor het vervullen van politieke ambten en heeft een integrale visie toegezegd op de rechtspositie van politieke ambtsdragers.[2] De visie is in samenspraak met de vertegenwoordigende organisaties van de politieke ambtsdragers bij provincies, gemeenten en waterschappen (kortheidshalve de 'beroepsgroepen') en de bestuurlijke koepels (Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Unie van Waterschappen) tot stand gekomen.

In de consultatie van het wetsvoorstel verkorting duur voortgezette uitkering Appa hebben de beroepsgroepen van decentrale politieke ambtsdragers en de bestuurlijke koepels bij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ook aangedrongen op een integrale visie op de rechtspositie van politieke ambtsdragers. De opeenvolgende versoberingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers raken volgens de koepels en de beroepsgroepen de aantrekkelijkheid van het ambt van zowel zittende als potentiële ambtsdragers met als mogelijk gevolg het risico van verschraling van de kwaliteit van het openbaar bestuur. Tegen deze achtergrond is door de koepels en beroepsgroepen gevraagd om een samenhangend beleid en een integrale visie op de rol en positie van politieke ambtsdragers en de vertaling die een dergelijke visie zou moeten krijgen in de rechtspositie.

1.1.2 Evaluatie wetgeving

Begin 2010 zijn de wetsvoorstellen die zijn ingediend naar aanleiding van de twee kabinetsstandpunten over de adviezen van de commissie rechtpositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal) in werking getreden. De effecten van de eerdere wijzigingen van de Appa-uitkeringsaanspraken (onder meer de verkorting uitkeringsduur en invoering sollicitatieplicht) voor alle Appa-gerechtigden zullen in 2016 worden geëvalueerd.[3]
De integrale visie zal als toetssteen worden benut in deze aanstaande evaluatie van de uit de adviezen voortgekomen wetgeving.

1.2 Rechtspositie is een middel en geen doel

De vormgeving van de rechtspositie moet bewerkstelligen dat volksvertegenwoordigers en bestuurders goed kunnen functioneren in het bestuurlijk bestel. De rechtspositie moet ook passen binnen de geldende maatschappelijke verhoudingen en de verwachtingen die aan politieke ambtsdragers worden gesteld.
Daarom zijn de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers in principe zoveel mogelijk in lijn met die van werknemers. Maar de bijzondere positie (bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen met zich mee dat arbeidsvoorwaarden soms een bijzondere vorm (moeten) hebben.

2 Kamerstukken II 2013/14, 33 946, nr. 6, blz. 9.

3 Kamerstukken II 2014/15, 34 000 VII, nr. 2, blz. 62 en Handelingen I 2011/12, nr. 38, blz. 47.

1.3 Doelgroep en reikwijdte

Deze visie gaat over volksvertegenwoordigers, dagelijks bestuurders en voorzitters van de drie decentrale bestuurslagen maar is ook van betekenis voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers op het landelijke niveau.
Het verschil in bestuurlijke positie van deze groepen ambtsdragers leidt tot verschillen in de rechtspositionele aanspraken. In deze notitie zal om deze reden de gekozen driedeling van volksvertegenwoordigers, dagelijks bestuursleden en voorzitters ook verder worden aangehouden. De besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers is sterk gecentraliseerd en vastgelegd in landelijke regelgeving. Het merendeel (98%) van de politieke ambtsdragers is echter actief op decentraal niveau. Dat blijkt ook uit onderstaande tabel.

Aantallen politieke ambtsdragers[4]

Sector	Volksvertegen-woordigers	Dagelijks bestuurders	Voorzitters	Totaal	%
Provincies	565	59	12	636	5
Gemeenten	9.080	1482	403[5]	10.965	88
Waterschappen	535	106	23	664	5
Rijk	225	20	(1)	245	2
Totaal	**10.405**	**1.667**	**438**	**12.510**	**100**

1.4 De huidige rechtspositie van politieke ambtsdragers in kort bestek

Het ministersalaris vormt de top van het loongebouw van politieke ambtsdragers. De commissarissen van de Koning en de burgemeesters van de drie grote steden verdienen evenveel als een minister. De overige salarisniveaus zijn per bestuurorgaan hiervan afgeleid. Alleen bij gemeenten is het inwonertal bepalend voor het inkomensniveau.
Alle politieke ambtsdragers ontvangen voor ambtsgerelateerde kosten een vaste onkostenvergoeding. Daarnaast worden aan de ambtsvervulling verbonden voorzieningen (bijvoorbeeld computerapparatuur) door het bestuursorgaan verstrekt of vergoed. Neveninkomsten worden onder bepaalde voorwaarden voor een deel verrekend.
Bij aftreden ontvangen voorzitters, dagelijks bestuurders en leden van de Tweede Kamer een uitkering. Drie maanden na het aftreden gaat de sollicitatieplicht in.
Bij een ambtstermijn korter dan drie maanden is de uitkeringsduur zes maanden. Bij een ambtstermijn langer dan drie maanden en korter dan twee jaar is de uitkeringsduur in alle gevallen twee jaar. Na twee jaar is de uitkeringsduur gelijk aan de ambtstermijn met een

4 Aantallen politieke ambtsdragers van provincies, gemeenten en waterschappen zijn afkomstig van onderzoeksbureau Overheid in Nederland. Peildatum is 31 december 2014.

5 Van de 403 burgemeesters zijn er op peildatum 31 december 2014 52 waarnemend.

maximum van drie jaar en twee maanden. De uitkering wordt voortgezet tot de pensioengerechtigde leeftijd bij een ambtstermijn van minimaal tien jaar en een leeftijd die is gelegen minimaal tien jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd.[6] Boven een bijverdienmarge (eerste jaar 20% en daarna 30% van het oorspronkelijke inkomen) worden nieuwe inkomsten verrekend met de uitkering.
Bij het bereiken van de pensioengerechtigde AOW-leeftijd is er recht op pensioen.
De opbouw is gelijk aan de pensioenen voor overheidswerknemers (middelloon).
Er is een recht op waardeovername en waardeoverdracht van pensioenaanspraken.
Pensioenuitkeringen worden betaald uit de begroting van het bestuurorgaan.

1.5 Leeswijzer

- In hoofdstuk 2 wordt de **maatschappelijke en bestuurlijke context** van de ontwikkeling van de rechtspositie van politieke ambtsdragers in grote lijnen geschetst.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de **huidige positie** van politieke ambtsdragers.
- Hoofdstuk 4 zet de kenmerkende **staatsrechtelijke principes** die bepalend zijn voor de vormgeving van de rechtspositie van politieke ambtsdragers uiteen.
- Hoofdstuk 5 plaatst de vormgeving van de **rechtspositie in historisch perspectief**: welke uitgangspunten zijn in het licht van de in hoofdstuk 4 gepresenteerde principes in de loop van de tijd gehanteerd om de rechtspositie van verschillende ambtsdragers vorm te geven?
- In hoofdstuk 6 worden de staatsrechtelijke principes en de in het verleden gehanteerde uitgangspunten die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van de huidige rechtspositie, vertaald in een **leidraad en toetssteen** voor de inrichting en vormgeving van de rechtspositie. Centrale vraag daarbij is waaraan de rechtspositie van politieke ambtsdragers in de toekomst moet voldoen om een gewenst effect te hebben op het functioneren van politieke ambtsdragers en het bestuurlijk bestel.
- In het hoofdstuk 7 vindt de uitwerking plaats naar de **vormgeving van de rechtspositie** voor politieke ambtsdragers **in de toekomst**: op welke onderdelen van de rechtspositie is aansluiting bij regelingen die gelden voor werknemers passend en toereikend en op welke rechtspositionele elementen is een toegesneden regeling noodzakelijk?

In bijlage 1 is gedetailleerd de totstandkoming van de rechtspositie in historisch perspectief beschreven. Hoofdstuk 5 is de samenvatting van deze bijlage.
In bijlage 2 is schematisch de opbouw van dit visiedocument opgenomen. In één oogopslag is de samenhang tussen verschillende samenstellende delen van de visie inzichtelijk gemaakt.

6 Er is op 19 december 2014 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een wetsvoorstel ingediend waarbij de ingangsleeftijd wordt verhoogd tot vijf jaar voor de pensioengerechtigde leeftijd. De maximale uitkeringsduur van de voortgezette uitkering wordt dan ook vijf jaar (Kamerstukken II 2014/15, 34 112, nr. 2).

2 Maatschappelijke en bestuurlijke context in historisch perspectief

2.1 Beperkte toegankelijkheid en beperkte ambities

In de 19e eeuw was de toegang tot functies in het openbaar bestuur voorbehouden aan de bemiddelde maatschappelijke bovenlaag (regenten, patriciërs en adel). Bestuurlijke functies waren vooral erebanen en functies met een karige bezoldiging of een schadeloosstelling die alleen naast een andere functie, positie of door renteniers ('oud geld') kon worden vervuld. Tot de grondwetswijziging van 1848 werden de leden van de Eerste Kamer door de Koning benoemd. De Tweede Kamer werd getrapt gekozen door de leden van provinciale staten. In 1848 veranderde deze systematiek ingrijpend maar dit had aanvankelijk nog geen grote gevolgen voor de samenstelling.

> *"Regering en Kamers vormden in elk opzicht een deftige notabelensociëteit.[7]"*

Er kwamen weliswaar directe verkiezingen voor de Tweede Kamer op grond van het districtenstelsel maar het actief en passief kiesrecht werd daarbij slechts toegekend aan mannen van 23 jaar en ouder met eigen inkomen (censuskiesrecht). Dat betekende dat het kiesrecht slechts was toegekend aan circa 80.000 Nederlanders op een bevolking van 3 miljoen (circa 4 procent van de totale Nederlandse bevolking). Aan het eind van de 19e eeuw lag het aandeel ministers en kamerleden dat tot adel en patriciaat behoorde boven de 70%.[8] Daardoor bleef het bestuur ook na 1848 een zaak voor de sociale bovenlaag, niet alleen op landelijk niveau maar ook op provinciaal en gemeentelijk niveau, hoewel daar de census minder streng werd toegepast. Een ander wezenlijk gevolg van de grondwetswijziging van 1848 was de invoering van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan verbonden vertrouwensregel.
Het ambitieniveau van de overheden was laag. Het politieke risico voor bestuurders was klein. Een burgemeester bleef soms langer dan 40 jaar in dezelfde gemeente.
De doctrine van de nachtwakersstaat en de politiek van 'laissez faire' was dominant.

7 Remieg Aerts, Het aanzien van de politiek, Amsterdam, 2009, blz. 71.

8 Ibidem, blz. 19.

Gemeenten hadden bijvoorbeeld een beperkt en overzichtelijk takenpakket. De ambtelijke staf was klein. Gemeenten zorgden via gemeentelijke belastingen voor de eigen financiering. De opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen was laag. Bij de benoeming van burgemeesters was geen inbreng van de gemeenteraad. Men solliciteerde bij de commissaris van de Koning en de commissaris maakte een aanbeveling. In het merendeel van de gevallen nam de Kroon deze aanbeveling over.
Onder invloed van belangrijke politieke thema's, (onderwijs, kiesrecht en de sociale kwestie) ontstonden rond 1880 de eerste landelijk georganiseerde partijen.
Eerder waren er al wel politieke stromingen (liberalen, conservatieven, antirevolutionairen), maar die waren nog niet (landelijk) georganiseerd. Er waren alleen lokaal politieke verenigingen (kiesverenigingen).

2.2 Algemeen kiesrecht en van nachtwakers- naar verzorgingsstaat (1917-1970)

Bij opeenvolgende grondwetswijzigingen werd het kiesrecht geleidelijk uitgebreid. In 1913 was ongeveer tweederde van de mannelijke bevolking kiesgerechtigd. In 1917 werd het algemeen kiesrecht voor mannen ingevoerd en in 1919 voor vrouwen. Het districtenstelsel werd daarbij vervangen door het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Deze ingrijpende wijziging was een belangrijk omslagpunt. Afspiegeling van de kiesgerechtigde bevolking bij de functievervulling werd vanaf nu van belang.

> “ *Geleidelijk maakte de dominantie van het patriciaat en de gezeten burgerij plaats voor een gemeenteraad die meer een doorsnee was van de bevolking. Winkeliers, representanten van de nieuwe middenstand als onderwijzers, HBS-leraren ambtenaren en journalisten, en zelfs enkele 'werklieden' deden hun intree in de lokale politiek.*[9] ”

De uitbreiding van het kiesrecht vergrootte – met verschillende snelheden – ook het ambitieniveau van het bestuur en zette daarmee samenhangend de professionalisering van de politieke ambten in gang, eerst op landelijk niveau en bij de door de Kroon benoemde ambtsdragers maar ook daarna bij de dagelijks bestuurders van de grotere gemeenten. Het besturen werd steeds meer een professie in plaats van een erebaan erbij. Dat stelde ook eisen aan de rechtspositie.
Het maatschappelijk middenveld ontstond uit de politiek-maatschappelijke stromingen, bestaande uit bijzonder onderwijsverenigingen, vakbonden, vrouwenverenigingen, agrarische standsorganisaties, sportorganisaties, omroepverenigingen en jeugd- en jongerenorganisaties. Deze organisaties werden georganiseerd in levensbeschouwelijke

9 Staatscommissie dualisme en lokale democratie, Rapport Dualisme en lokale democratie, blz. 35.

zuilen.[10] Daaruit ontstond een belangrijke nieuwe rekruteringsbasis voor politiek-bestuurlijke functies omdat ook de Nederlandse politieke partijen lange tijd integraal onderdeel waren van deze verzuilde structuren.

> *“Achteraf bezien is het parlement in de hoogtijperiode van de verzuiling, tussen 1917 en 1960, qua samenstelling nog het minst onrepresentatief geweest. Het telde toen relatief veel vertegenwoordigers vanuit de vakbeweging en andere buitenelitaire maatschappelijke organisaties.*[11]”

De opbouw van de verzorgingsstaat nam aan het begin van de 20e eeuw geleidelijk een aanvang. Wethouders in de grote steden namen het voortouw bij de uitbouw van het sociaal beleid (armenzorg, volksgezondheid, arbeidstoezicht, woningbouw). Dat was het gevolg van de verbreding van het gemeentelijk takenpakket van administratieve en veiligheidstaken naar sociaaleconomische taken. De uitbreiding van het takenpakket had ook in de kleinere gemeenten plaats.
Het ambtelijk apparaat was in veel gemeenten nog maar heel klein. Het werd bekostigd uit de eigen lokale belastingen. Daarin kwam pas in 1929 daadwerkelijk verandering met de komst van het Gemeentefonds. Daarmee kwam tot uitdrukking dat de positie van de gemeente veranderde tot die van medeoverheid die steeds meer verweven raakte met de rijksoverheid. Door de als gevolg van de uitbreiding van het takenpakket toegenomen verantwoordelijkheden nam ook het afbreukrisico van bestuurders toe.
In de jaren ‘30 veranderde ook het ambt van burgemeester. Het salaris werd volwaardig waardoor de werving kon worden verbreed tot buiten de kring van vermogenden. De pensioenleeftijd van 65 jaar werd ingevoerd waardoor er geleidelijk ruimte ontstond voor een nieuwe generatie. Het burgemeesterschap werd een fulltime baan om de belangen van de gemeente te behartigen. De patriciër werd geleidelijk vervangen door de manager.

Ook de wederopbouw stelde de nodige eisen aan de professionalisering van het bestuur. Na de oorlog werd Nederland in rap tempo volgebouwd. Ook werd na de oorlog in een nog hogere versnelling de verzorgingsstaat opgebouwd en vond de overheid nieuwe terreinen om initiatieven te ontplooien (zoals het welzijns- en onderwijsbeleid).
De aanspraken van politieke ambtsdragers volgden met gepaste afstand in de tijd de uitbouw van de verzorgingsstaat voor werknemers. Zo kwam de Werkloosheidswet tot stand in 1949, een uitkeringsregeling voor politieke ambtsdragers volgde enige jaren later.
De WAO werd in 1969 van kracht, een uitkeringsregeling voor invalide politieke ambtsdragers volgde in 1979. Voor politieke ambtsdragers werden vanwege de bijzondere positie van meet af aan eigenstandige uitkeringsregelingen vanzelfsprekend geacht.

10 De Nederlandse pacificatiedemocratie is uitgebreid beschreven in: ‘Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek’ van A. Lijphart (http://www.dbnl.org/tekst/lijp001verz01_01/)

11 Remieg Aerts, Het aanzien van de politiek, Amsterdam, 2009, blz. 73.

Met de wederopbouw en de inrichting van de verzorgingsstaat raakten lokale en centrale overheid nog meer met elkaar vervlochten. De zorg voor de armen kwam volledig bij de gemeente te liggen. Met de Bijstandswet van 1965 werd de gemeente de uitvoerende instantie van de centrale overheid. En met deze decentralisatie nam de bureaucratie toe. De ambtelijke ondersteuning van de gemeenten werd snel groter. Het besturen ging technisch gezien hogere eisen stellen. Het Gemeentefonds nam in omvang toe van 10% in 1950 naar 16% in 1970 van de totale rijksuitgaven.

Na de Tweede Wereldoorlog werd getracht de verzuiling van politieke partijen te doorbreken door vorming van brede volkspartijen. In 1946 werd de Partij van de Arbeid (PvdA) opgericht. De beoogde doorbraak bleef echter beperkt. De katholieke en protestantse partijen streefden vanaf het begin van de jaren '60 naar nauwere samenwerking. Dat leidde uiteindelijk in 1975 tot de vorming van het Christen-Democratisch Appèl. Als derde stroming kwam - vooral na 1958 - het liberalisme sterk op. Die stroming wordt sinds 1948 vertegenwoordigd door de VVD. In 1959 werd de VVD de derde partij van het land.
Tijdens de hoogtijdagen van de verzuiling in 1960 hadden de grote landelijke partijen meer dan 730.000 leden. Tijdens de ontzuiling die in de jaren zestig op gang kwam, begon de teruggang van het ledental van politieke partijen. In 1970 is het ledental gereduceerd tot 393.000 leden.

Het aantal gemeenten verminderde. In de periode van 1900 tot 1960 daalde het aantal gemeenten van 1.121 naar 994 gemeenten in 1960, een gemiddelde daling van ruim twee gemeenten per jaar.

2.3 Politisering van het bestuur (1970-1980)

Met de roep om democratisering in de jaren '60 en de opstand tegen het gezag raakte ook het bestuur op alle niveaus gepolitiseerd en gedemocratiseerd. Het gezag werd vrij abrupt ter discussie gesteld. Een nieuwe politieke elite diende zich aan en wilde bij voorkeur alles veranderen. Geleidelijk werden bij gemeenten afspiegelingscolleges vervangen door programcolleges, totdat eind jaren zestig bijna uitsluitend nog dergelijke colleges werden gevormd. Door het uitvergroten van partijpolitieke tegenstellingen nam het afbreukrisico van bestuurders toe. Ook het burgemeestersambt werd geleidelijk steeds meer in de politieke sfeer getrokken hetgeen tot uitdrukking kwam in de benoemingsprocedure.

> “*Sluipenderwijs is de invloed van de gemeenteraad op de benoeming en de herbenoeming van de burgemeester groter geworden. Tegenwoordig is het oordeel van de gemeenteraad zelfs doorslaggevend.*[12] ”

12 W. Derksen, De historie van de burgemeester, in: E.R. Muller en J. de Vries (red.), Burgemeester, Positie, rol en functioneren, Deventer, 2014, blz. 34.

Bovendien kon de minister de burgemeester bij verstoorde verhoudingen tussen de raad en de burgemeester voordragen voor ontslag bij de Kroon. Het afbreukrisico van de burgemeester was door de afhankelijkheid van de raad toegenomen. Dat gold in mindere mate ook voor de commissaris.

2.4 Depolitisering en ontideologisering (1980-2002)

De jaren '80 kenmerkten zich door technocratisering. Begrippen als zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid stonden centraal. Doel was de overheidsfinanciën weer op orde te krijgen door middel van bezuinigen en privatiseren van overheidstaken. Het waren de hoogtijdagen van het 'no nonsense'-beleid.
Ook de paarse kabinetten (1994-2002) kozen voor een bedrijfsmatige aanpak. Verzelfstandiging van overheidsdiensten stond voorop. De markt prevaleerde.
Halverwege de jaren '90 nam de electorale volatiliteit toe. De flankpartijen groeiden. Het partijlandschap versplinterde.

2.5 Integriteit

In 1992 kwam integer bestuur nadrukkelijk op de politieke agenda te staan door een toespraak voor het VNG-congres van Ien Dales, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken. Zij vroeg aandacht voor machtsbederf, het sluipend gevaar van bezoedeling van de ambtelijke en politieke reputatie, van aantasting van integriteit van bestuurders en van de ontkenning van de hoge waarden waarvoor de democratische rechtsstaat staat. De provinciale staten en de gemeenteraad kregen de wettelijke opdracht om voor de volksvertegenwoordigers, dagelijks bestuursleden en voorzitters een gedragscode vast te stellen om integer bestuur te versterken.

2.6 Dualisering, decentralisaties en nieuwe scheidslijnen (2002- heden)

Tot 2002 bestond het monistische systeem voor provincies en gemeenten. Dat hield in dat gedeputeerden en wethouders uitsluitend uit de staten of de raad werden gekozen en er ook lid van bleven. Gedeputeerden en wethouders mogen sinds 2002 geen lid meer zijn van provinciale staten of de gemeenteraad. Sindsdien kunnen zij ook van buiten de staten of de raad en zelfs van buiten de provincie of gemeente worden aangetrokken. Het afbreukrisico van deze dagelijks bestuurders is daardoor wel vergroot.
Het ledental van de landelijke politieke partijen liep gestaag verder terug. Het aantal leden van een partij is in 2014 ten opzichte van 1950 gehalveerd terwijl het aantal kiezers meer dan verdubbeld is (313.000 leden tegen 635.000 leden in 1950). Het aantal leden van landelijke politieke partijen is op 1 januari 2015 opnieuw gedaald tot 295.000.

Lokale partijen werden vooral aangetroffen in het zuiden van het land. Geleidelijk konden ze overal in het land in de stad en op het platteland op steun rekenen.[13]

De bestuurlijke schaalvergroting van gemeenten zette versneld door. Was de gemiddelde daling van het aantal gemeenten in de periode 1900-1960 nog gemiddeld twee gemeenten per jaar, in de periode 1960-2015 is de daling toegenomen tot gemiddeld 11 gemeenten per jaar (van 994 in 1960 naar 393 gemeenten in 2015).

Als gevolg van de decentralisaties in het sociale domein werden gemeenten met ingang van 1 januari 2015 verantwoordelijk voor werk, zorg en jeugd. Het afbreukrisico van gemeentelijke bestuurders zal daarmee naar verwachting toenemen.

De kwetsbaarheid van de bestuurder is geleidelijk toegenomen door de belangstelling van de media voor de persoon en de nadruk op het persoonlijk falen. De informatiedichtheid en –snelheid zijn sterk toegenomen. Sociale media vergroten die kwetsbaarheid. Mondige burgers die hun stem willen verheffen, laten dat horen via traditionele en nieuwe kanalen, zoals internetnieuwssites en op sociale media. Ook in traditionele media kan kritiek door een steeds bonter gezelschap van (oud)politici, columnisten, opiniemakers en burgers buitengewoon krachtig onder de aandacht worden gebracht. Gezag is minder vanzelfsprekend en moet keer op keer opnieuw worden verdiend.
Met de toegenomen betekenis van de media, de sterke opkomst van lokale partijen en de invoering van het dualisme is

> “ *het lokaal bestuur rumoeriger en onrustiger geworden.*[14] ”

Ook de burgemeester heeft een fragielere basis dan zijn voorgangers.[15] Van notabele is ook de burgemeester steeds meer een politieke ambtsdrager geworden.
De persoon van de bestuurder werd belangrijker, evenals zijn privéleven. Het publieke optreden is steeds belangrijker geworden als succes- en beoordelingsfactor.

Nieuwe maatschappelijke scheidslijnen werden belangrijker. Europa en integratie zijn kenmerkende thema’s die zich niet houden aan de klassieke links-rechts scheidslijn, maar die de klassieke politieke partijen en de politiek(e elite) verdelen. Het partijlandschap verandert daardoor, nieuwe partijen en bewegingen komen op die zich juist op die nieuwe maatschappelijke scheidslijnen profileren. Ook opleiding lijkt een dergelijke nieuwe maatschappelijke scheidslijn te zijn. Deze werkt zowel door in de politiek als in hoe burgers naar de politiek kijken. Het bestuur is geleidelijk een aangelegenheid van vrijwel uitsluitend hoger opgeleiden geworden: de zogenoemde diplomademocratie.[16] Politieke onvrede

13 Dr. M. Boogers, Dr. P. Lucardie, Dr. G. Voerman, Lokale politieke groeperingen, Belangenbehartiging, protest en lokalisme, 2007, blz. 8.

14 W. Derksen, De historie van de burgemeester, in: E.R. Muller en J. de Vries (red.), Burgemeester, Positie, rol en functioneren, Deventer, 2014, blz. 22.

15 Zie ook: Arno F.A. Korsten en Harrie Aardema, De vallende burgemeester, Den Haag, 2006.

verschilt naar opleidingsniveau: lager opgeleiden zijn veel ontevredener over het politieke bedrijf dan hoger opgeleiden.

> *Mensen met een laag opleidings- en beroepsniveau en een weinig luxe leefstijl zijn vaak zeer ontevreden over de politiek; hun tegenpolen zijn juist vaak tevreden. Dat hogeropgeleiden meer vertrouwen hebben in de politiek komt misschien ook doordat ze zien dat mensen zoals zijzelf ('ons soort mensen') de touwtjes in handen hebben. Mensen hebben namelijk meer vertrouwen in de politiek naarmate ze zichzelf meer rekenen tot invloedrijke groepen.*[17]

De kredietcrisis heeft vanaf 2008 de overheidsfinanciën sterk onder druk gezet. De beschermende rol van de verzorgingsstaat is mede door de economische recessie versneld afgebouwd. Uitkeringsregelingen zijn in aansprakenniveau en duur versoberd. In het maatschappelijk debat wordt steeds vaker de vraag gesteld of politieke ambtsdragers niet op dezelfde wijze kunnen worden behandeld als werknemers. De bijzondere positie van politieke ambtsdragers wordt steeds vaker in twijfel getrokken.

> *De voortschrijdende emancipatie en het gelijkheidsdenken in Nederland heeft zijn uitwerking op de beleefde positie van politieke autoriteiten: zij moeten net zo behandeld worden als andere burgers.*[18]

Dat is vooral zichtbaar bij reacties op internetnieuwssites en sociale media.

2.7 Samenvatting

De grondwetswijziging van 1848 maakte van Nederland een parlementaire democratie met ministers die op basis van de vertrouwensregel verantwoording aflegden aan de Staten-Generaal. In 1919 werd het algemeen passief en actief kiesrecht ingevoerd. De volksvertegenwoordiging werd daarmee in principe toegankelijk voor elke burger. Dat leidde ook tot een grotere ambitie van de overheid en de start van de professionalisering van bestuur en volksvertegenwoordiging. Met de uitbouw van de verzorgingsstaat, de politisering van het bestuur in de jaren '60, de dualisering van het bestuur van provincies en gemeenten en de drie decentralisaties in het sociale domein nam geleidelijk het politieke afbreukrisico van bestuurders toe. Met politieke ambtsdragers werd sneller afgerekend. Aan een integere ambtsvervulling werden steeds hogere eisen gesteld. De aanspraken van werknemers werden steeds meer het referentiekader voor de rechtspositie van de politieke ambtsdragers.

16 Bovens, M. A. P., & Wille, A., Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie, Amsterdam, 2011.

17 Cok Vrooman, Mérove Gijsberts, Jeroen Boelhouwer (red.), De hoofdzaken van het Sociaal en Cultureel Rapport 2014, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, 2014, blz. 17.

18 Claartje Brons, Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21th century, Tilburg, 2014, blz. 244.

3 De huidige positie van de politieke ambtsdrager

3.1 Inleiding

De in het vorige hoofdstuk beschreven ontwikkeling van het bestuurlijk bestel in Nederland en de maatschappelijke context heeft zijn weerslag gehad op de huidige positie, de daarbij benodigde vaardigheden en de verantwoordelijkheden van politieke ambtsdragers. De kenmerken van het vervullen van een politiek ambt in het huidige tijdsgewricht worden in dit hoofdstuk op een rij gezet.

3.2 Het oordeel van burgers over de politiek en politieke ambtsdragers

Er is de afgelopen jaren veel belevingsonderzoek gedaan naar het oordeel van burgers over de politiek en politieke ambtsdragers.[19] Er zijn verschillende noemenswaardige tendensen. Zo is de politieke belangstelling van burgers in de afgelopen decennia sterk toegenomen.[20] Nederlandse burgers hechten nog altijd sterk aan democratie en democratische vrijheden. De tevredenheid met het functioneren van de democratie schommelt al jaren tussen de 60 en 80%. Meer dan 90% van de Nederlanders is positief over het hebben van een democratisch politiek bestuur, afgezet tegen andere vormen zoals oligarchisch en autocratisch bestuur.[21] De legitimiteit van de representatieve democratie neemt niet af. Het merendeel van de indicatoren laat geen beeld zien dat het cynisme ten aanzien van de representatieve democratie toeneemt. Zeer weinigen zijn het eens met de stelling dat het weinig zin heeft om te gaan stemmen omdat zovelen dat tegelijk doen. Daarentegen is een aanzienlijk deel

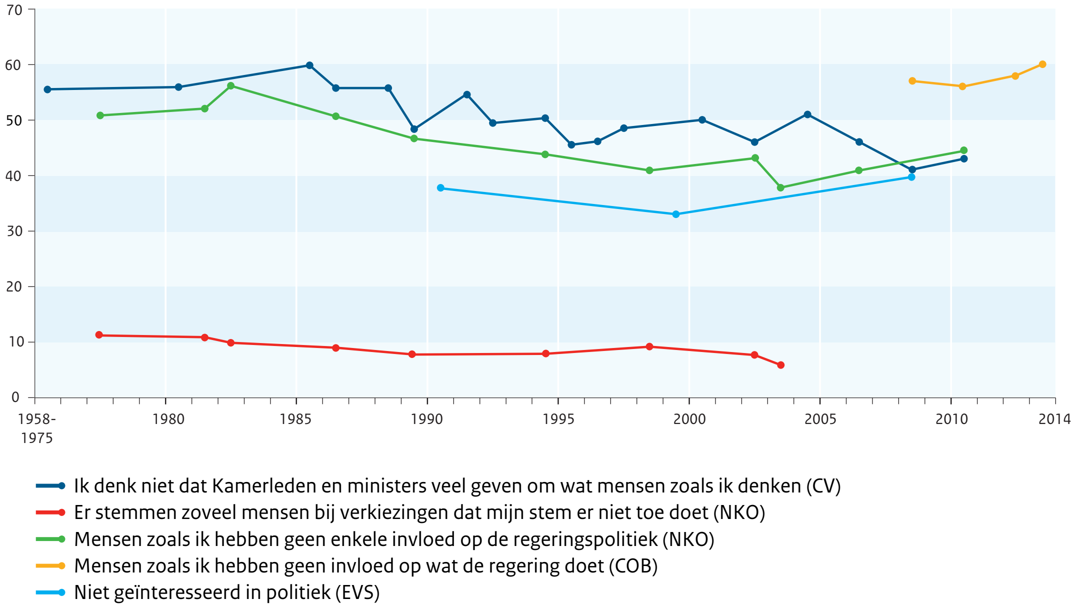
19 Een kleine greep uit de hoeveelheid onderzoek: het Continu Onderzoek Burgerperspectief en Sociale Staat van Nederland van het SCP, Bovens en Wille, 2011, Aarts, Van der Kolk & Rosema, 2007, Van den Brink, 2002, 2007 en Hendriks, 2011.

20 Kees Aarts, Henk van der Kolk, Martin Rosema, Een verdeeld electoraat, Utrecht, 2007, blz. 191.

21 Prof. dr. Frank Hendriks, dr. Julien van Ostaaijen, Koen van der Krieken MSc MA en Milou Keijzers Msc, Legitimiteitsmonitor Democratisch Bestuur, Den Haag, 2013.

(helemaal) niet geïnteresseerd in politiek (iets minder dan 40% in 2008), een substantiële groep meent nog steeds dat 'mensen zoals ik geen enkele invloed op het regeringsbeleid' hebben (ruim 44% in 2010; in 2013 zelfs 60%) en een forse minderheid vindt ook 'dat kamerleden en ministers niet veel geven om wat mensen zoals ik denken' (43% in 2010).

Figuur 1: (Dis)connectie met representatieve politiek[22]



De verwachtingen ten aanzien van politieke ambtsdragers zijn hoog en gestegen in de loop van de tijd. Van politieke ambtsdragers wordt verwacht dat zij in alles het goede voorbeeld geven en voldoen aan alle normen van goed bestuur. Ze moeten boven alles behoorlijk en integer zijn, maar daarnaast ook democratisch en responsief zijn en niet in de laatste plaats slagvaardig.

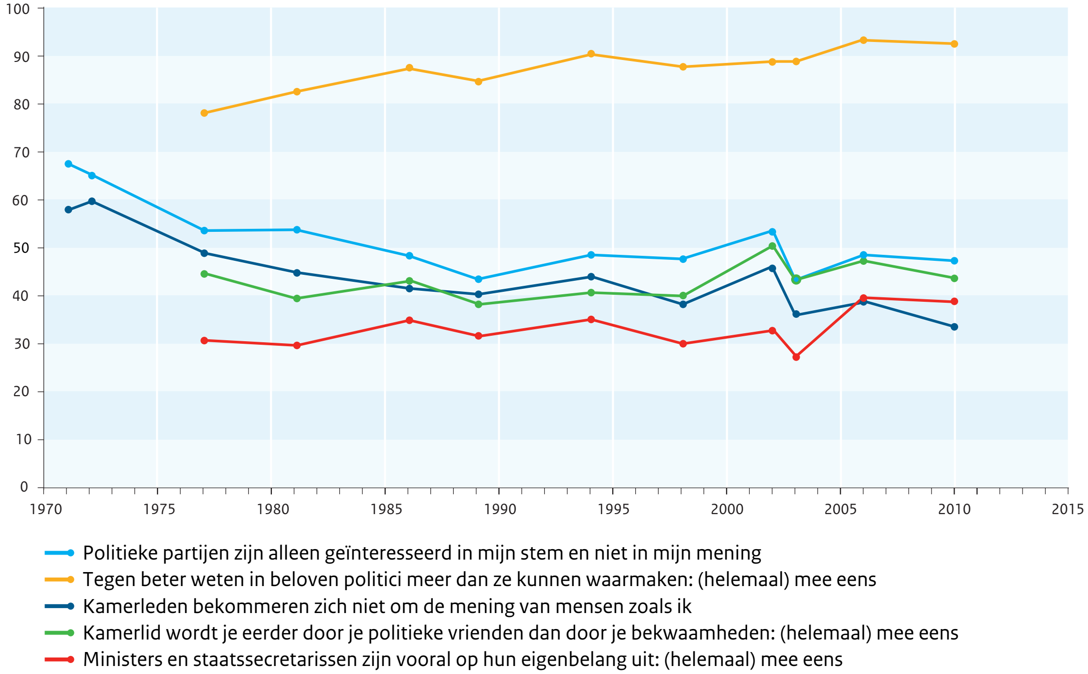
Indicatoren van afstand en afkeer van politici en partijen vertonen sinds de jaren '70 een stabiel beeld. Politici zijn in de ogen van burgers eerder hooghartig (arrogant, ongeïnteresseerd) dan laaghartig (corrupt): ook in 2010 denkt slechts 4 à 5 % dat politici corrupt zijn; een groter smaldeel van tegen de 50% is van mening dat politici arrogant zijn, en alleen in de stem van burgers geïnteresseerd zijn en niet in hun mening of inbreng. Een ruime en langzaam groeiende meerderheid is het (zeer) eens met de stelling dat politici tegen beter weten in meer beloven dan ze kunnen waarmaken.[23] Tegelijkertijd is er een

22 Ibidem, blz. 20.

23 Ibidem, blz. 32.

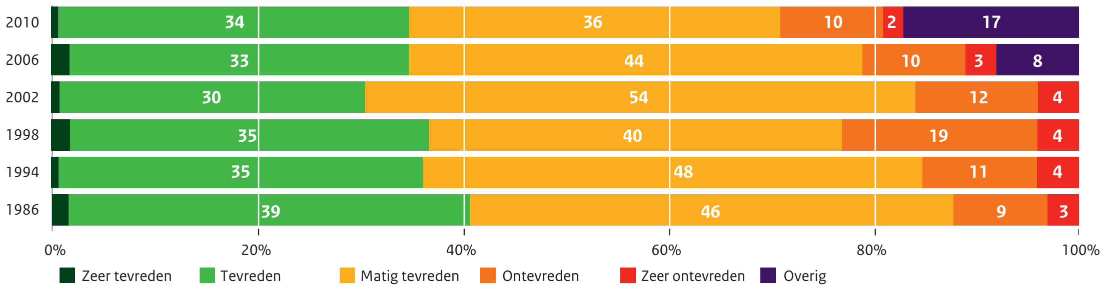
grote afstand tussen verwachtingen van burgers en de ervaren praktijk. Bij een aanzienlijk aantal mensen in Nederland bestaat een hardnekkig beeld van een geprivilegieerde politieke elite. Het negatieve beeld over het doen en laten van de politieke elite bestaat overigens al sinds begin jaren zeventig (figuur 2).

Figuur 2: Onvrede over politieke instituties en politici in het algemeen



De waardering voor het lokaal bestuur is betrekkelijk stabiel.[24]

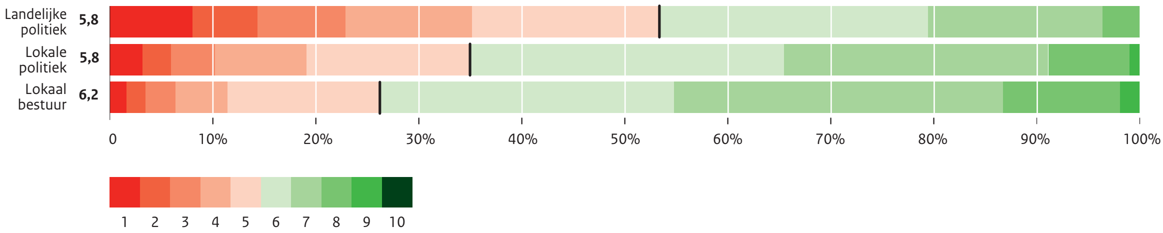
Figuur 3: Tevredenheid met het lokale bestuur



24 Ibidem, blz. 85.

De lokale politiek wordt negatiever beoordeeld dan het lokale bestuur, gemiddeld een 5,8 in plaats van een 6,2 (dat wil zeggen 65% voldoendes in plaats van 75%). Maar het verschil tussen de lokale en nationale tevredenheid verdwijnt daarmee zeker niet: met een gemiddeld rapportcijfer van 5,0 (c.q. 47% voldoendes) is de waardering voor de landelijke politiek lager dan de waardering van de politiek in de eigen gemeente (figuur 4)[25]:

Figuur 4: Tevredenheid met het lokale bestuur en de lokale en nationale politiek, Bevolking van 18+, 2015/1
(in procenten en gemiddelde rapportcijfers)[a]



a ‘Kunt u op een schaal van 1 (zeer ontevreden) tot en met 10 (zeer tevreden) aangeven hoe tevreden u bent met: … Het bestuur van uw gemeente/De politiek in uw gemeente (één van beide) en De politiek in Den Haag?’

3.3 De eigen waardering van politieke ambtsdragers voor de inhoud van het ambt is hoog

Conclusies bij figuur 5 [26] (op de volgende pagina):

- Een meerderheid van bijna twee derde van de volksvertegenwoordigers is positief over de mate waarin zij *de opvattingen van burgers kunnen vertegenwoordigen*. Bij algemeen bestuursleden van de waterschappen is dit relatief minder, 54% is hier positief over (5.3).
- Een meerderheid van circa 75% van de volksvertegenwoordigers vindt dat *de eigen talenten ingezet kunnen worden* en dat zij zich *verder kunnen ontwikkelen* (5.6).
- Circa de helft van de raadsleden is positief over de mate waarin *zij invloed hebben op het beleid van de bestuurslaag*. Statenleden en algemeen bestuursleden van de waterschappen hebben hier vaker een positief oordeel over (respectievelijk 56% en 63%) (5.1).
- Ongeveer de helft van de volksvertegenwoordigers ervaart de mate waarin zij het *lokale bestuur kunnen controleren* als positief. Statenleden zijn vaker positief over de mogelijkheid tot controle (58%) (5.8).

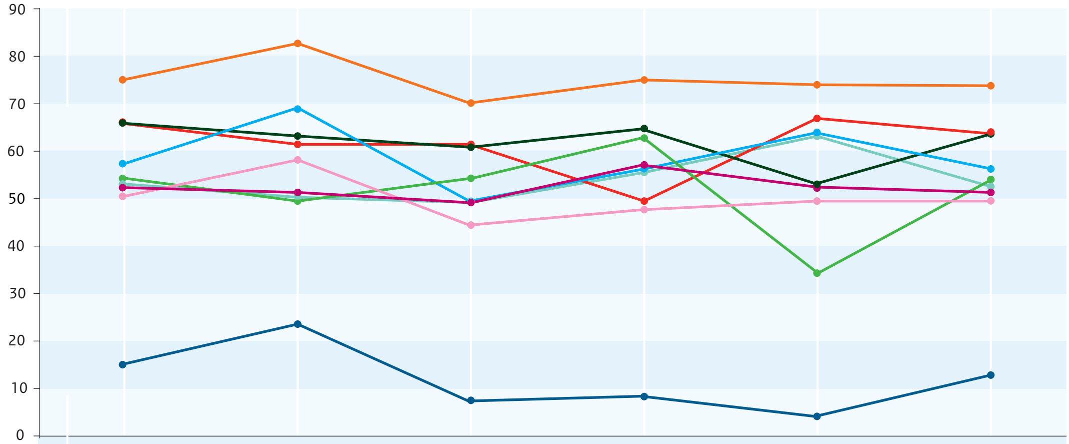
25 Sociaal en Cultureel Planbureau, Burgerperspectieven 2015, nr. 1, blz. 23.

26 Overheid in Nederland, Belevingsonderzoek decentrale volksvertegenwoordigers, 2015.

Figuur 5: Ervaringen ambtsvervulling decentrale volksvertegenwoordigers

Hoe ervaart u de mate waarin:

- 5.1 u invloed kunt hebben op het beleid van de gemeente?
- 5.2 u kunt opkomen voor de belangen van bepaalde groepen mensen?
- 5.3 u opvattingen van burgers kunt vertegenwoordigen?
- 5.4 u een plezierige invulling kunt geven aan uw (vrije) tijd?
- 5.5 u uw netwerk kunt uitbreiden?
- 5.6 u uw eigen talenten kunt inzetten en verder ontwikkelen?
- 5.7 uw functie als volksvertegenwoordiger kan dienen als een opstap voor een loopbaan in de politiek
- 5.8 u het bestuur kunt controleren
- 5.9 u kunt opereren in de politieke arena ('het politieke spel')



	Zittende Raadsleden (n=2092)	(Recent) ingestroomde Raadsleden (n=581)	Uitgestroomde Raadsleden (n=593)	Statenleden (n=159)	AB-leden Waterschap n=184)	Totaal (n=3028)
5.1	53%	50%	49%	56%	63%	53%
5.2	66%	63%	62%	50%	66%	64%
5.3	66%	63%	61%	65%	54%	64%
5.4	51%	59%	45%	48%	50%	50%
5.5	58%	69%	49%	57%	64%	56%
5.6	75%	83%	71%	75%	74%	74%
5.7	16%	24%	8%	9%	5%	13%
5.8	52%	50%	49%	58%	52%	52%
5.9	55%	50%	55%	64%	35%	54%

Ook uit ander onderzoek blijkt de hoge waardering voor het eigen ambt. Statenleden waarderen de inhoud van het werk. Een grote meerderheid (80%) ervaart de aard van de inhoudelijke vraagstukken als (zeer) plezierig. 17% is neutraal en een zeer kleine minderheid van 3% vindt de aard van de werkzaamheden onplezierig. Veruit de meeste statenleden ervaren hun werk als zinvol en zien dat er concrete resultaten worden bereikt.[27]

27 BMC, i.o.v. Interprovinciaal overleg, 'Een ondergewaardeerd, maar mooi ambt', Belevingsonderzoek onder leden van de Provinciale Staten, Den Haag, mei 2014.

Het raadslidmaatschap wordt in de eerste plaats vooral een inspirerend ambt gevonden. Voormalige raadsleden kijken positief terug op hun tijd in de gemeenteraad; ze spreken soms zelfs van een verrijking.[28]
Alle burgemeesters geven aan plezier te hebben in hun werk. In algemene zin beoordelen burgemeesters hun ambt in ruime meerderheid positief. Op deelaspecten aangaande politisering, kwetsbaarheid, herbenoeming en een aantal gevolgen van de nationale politie wordt het ambt negatief beoordeeld.[29]
Afgetreden wethouders kijken over het algemeen positief terug op het ambt. Ze noemen het wethouderschap een leerzame ervaring. De complexiteit van het ambt is één van de aspecten die het ambt aantrekkelijk maakt.[30]

3.4 Duur vervulling politieke ambten neemt af

Politieke ambtsdragers blijken steeds korter een ambt te vervullen.[31] Na verkiezingen keren steeds minder volksvertegenwoordigers terug voor een aansluitende ambtsperiode. Dagelijks bestuurders worden minder snel herbenoemd. Dat heeft gevolgen voor de ervaring van volksvertegenwoordigers en bestuurders. Van voorzitters zijn geen gegevens beschikbaar.

Volksvertegenwoordigers

Volksvertegenwoordigers bekleden steeds korter het ambt. Dat heeft te maken met wijzigende kiezersvoorkeuren voor partijen en kandidaten (voorkeursstemmen), vernieuwing kandidatenlijsten en voortijdig afhaken. Zo wisselen kiezers de laatste decennia steeds frequenter van partijvoorkeur en zijn er sinds 1998 minder voorkeursstemmen nodig om te worden gekozen. Ook de bereidheid van zittende volksvertegenwoordigers om zich opnieuw verkiesbaar te stellen is onderzocht. Ongeveer de helft van de zittende raadsleden en Statenleden wil zich (waarschijnlijk) weer verkiesbaar stellen bij de eerstvolgende verkiezingen. Bij algemeen bestuursleden van de waterschappen ligt dit percentage op ruim 60%.[32]

28 Commissie Positie wethouders en raadsleden, Van werklast naar werklust, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken, Den Haag, 2008, blz. 7.

29 N. Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam, G.J. Leenknecht, Majesteitelijk en magistratelijk, de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Den Haag 2014, blz. 183.

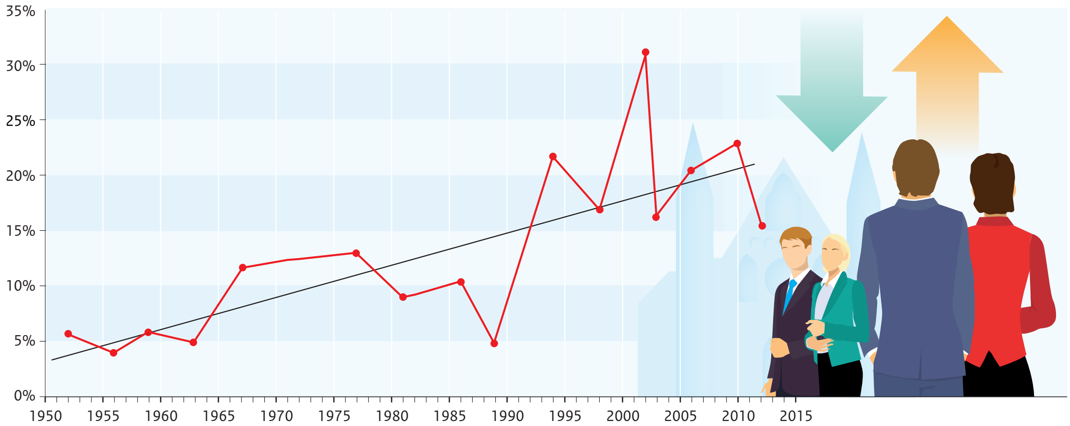
30 Commissie Positie wethouders en raadsleden, Van werklast naar werklust, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken, Den Haag, 2008, blz. 10.

31 'Ik geloof ontzettend in de samenleving, het type samenleving dat wij hebben. En zo'n type samenleving kan alleen functioneren als je, zeg maar, ook instanties hebt zoals politieke partijen en personen zoals bestuurders, vertegenwoordigers van het volk die zich daarvoor beschikbaar stellen. Dus zij zijn de dragers van een van de belangrijkste dingen in ons leven namelijk het feit dat wij kunnen wonen en werken in een democratische rechtsstaat. Op een gegeven moment, als je iedere bestuurder die jou maar niet bevalt, wegstuurt, dan blijft er nog weinig over. En dan ondermijn je uiteindelijk niet alleen maar het aanzien dat is namelijk stap één, maar je ondermijnt de democratie en dat vind ik een veel gevaarlijker ontwikkeling. En dat zie ik lokaal heel veel gebeuren. Mensen die gewoon zeggen van: Ja, ik ben gek.' Hans de Boer, voorzitter VNO/NCW in de film 'Politiek anno nu'.

32 Overheid in Nederland, Belevingsonderzoek volksvertegenwoordigers decentrale overheden, 2015.

Na elke gemeenteraadsverkiezing is er een groot aantal nieuwe raadsleden dat voor het eerst zitting neemt in de gemeenteraad. In 2014 was dit percentage nieuwe raadsleden ongeveer 50%. In 2010 was het aandeel nieuwe raadsleden na de verkiezingen nog 37,6%. Een kleine 70% van de statenleden is afgetreden en niet herkozen in de periode 2009-2012. Het percentage kamerzetels dat per Tweede Kamerverkiezing van 'eigenaar' is veranderd, ligt vanaf 1994 substantieel hoger dan daarvoor. Met bijna 31% in 2002, en circa 22% in 1994 en in 2010 staan drie Nederlandse verkiezingen in de top tien van de meest volatiele West-Europese verkiezingen sinds 1945.[33] Na de verkiezingen in 2012 zijn er 51 nieuwe kamerleden aangetreden (30%). Daarnaast verlaten per vierjaarsperiode gemiddeld 35 kamerleden het parlement tussentijds.[34] In de volgende grafiek wordt in de periode 1950-2012 het percentage kamerleden getoond dat na de verkiezingen voor het eerst aantreedt. Het percentage kamerleden dat niet terugkeert na de verkiezingen neemt onmiskenbaar toe (figuur 6)[35]:

Figuur 6 Volatiliteit Tweede Kamerverkiezingen, 1952-2012



Herverkiezing is minder vanzelfsprekend. De onzekerheid als gevolg van kandidaatstelling en herverkiezing neemt toe:

> *Kamerleden zijn als fulltime politici voor hun broodwinning afhankelijk van hun zetel, en dat is dus een onzeker bestaan geworden.*[36]

33 Prof.dr. G. Voerman, oratie: Over de toekomst van de politieke partij, 18 september 2012.

34 Jacques Thomassen, Carolien van Ham, Rudy Andeweg, De wankele democratie, Amsterdam, 2014, blz. 187.

35 Prof.dr. G. Voerman, oratie: Over de toekomst van de politieke partij, 18 september 2012.

36 Jacques Thomassen, Carolien van Ham, Rudy Andeweg, De wankele democratie, Amsterdam, 2014, blz. 189.

Genoemde ontwikkeling heeft ook effect op de ervaring van kamerleden. In 1956 had het gemiddelde kamerlid een anciënniteit van elf jaar. Dat is meer dan gehalveerd tot inmiddels minder dan vijf jaar. Daarmee heeft de daling van de anciënniteit gevolgen voor de kwaliteit:

> “*Was er tien jaar geleden nog een aanzienlijke groep van Kamerleden met een anciënniteit van acht jaar of meer, nu tellen leden met meer dan vier jaar parlementaire ervaring reeds als veteranen. Zonder het gevaar van te grote gewenning aan het Binnenhof te ontkennen, is deze ontwikkeling in de mate waarin zij zich nu voordoet, een gevaar op zichzelf voor het goed functioneren van het parlement. Ervaren leden vormen het vliegwiel wat het parlementaire proces de kracht geeft om na verkiezingen snelheid te houden. Uit hun midden worden commissievoorzitters gerekruteerd; ook worden zij gerekruteerd voor andere functies die weinig met partijpolitiek te maken hebben, maar waarvan de goede vervulling zeer bijdraagt tot het prestige van het parlement.*[37] ”

Dagelijks bestuurders

Ook een herbenoeming in een politiek ambt is geen vanzelfsprekendheid. Of men na de benoemingsperiode in aanmerking komt voor een nieuwe ambtstermijn is vooral afhankelijk van externe factoren zoals de uitslag van de verkiezingen, de onderhandelingen over collegevorming en de voordracht voor een nieuwe benoemingstermijn. Een groot deel van de dagelijks bestuurders neemt na verkiezingen afscheid. Meer dan de helft van de zittende wethouders is bij de collegevorming in 2014 bijvoorbeeld vervangen. In de periode 2009-2012 met daarin het verkiezingsjaar 2011 is 69,4% van de gedeputeerden afgetreden. In de periode 2012-2014 trad 15,3% van de gedeputeerden af. Van de dagelijks bestuursleden van de waterschappen zijn geen gegevens beschikbaar.

Voorzitters

De provinciale staten of gemeenteraad hebben de bevoegdheid een commissaris of burgemeester voor herbenoeming voor te dragen. Hoewel herbenoeming uitgangspunt is, is het geen vanzelfsprekendheid. Van commissarissen, burgemeesters en voorzitters van de waterschappen zijn geen onderzoeksgegevens beschikbaar over herbenoemingen.

3.5 Geen arbeidsrechtelijke gezagsrelatie

Politieke ambtsdragers hebben geen werkgever-werknemerrelatie noch de daarbij horende bevoegdheidsverdeling. De wijze van invulling van de functie en het beoordelen daarvan heeft dus geen rechtspositionele gevolgen zoals bij een werknemer (bijvoorbeeld het toekennen van een vaste aanstelling, periodieke salarisverhogingen, extra periodieken, toekennen bijzondere beloning) maar vertaalt zich na verkiezingen in het al dan niet verlengen van het (kiezers)mandaat.

37 Kamerstukken II 2008/09, 31 845, nr. 1, blz. 4.

Daardoor is ook het carrièreperspectief ten opzichte van werknemers anders. Er is geen sprake van groei in de beloning tijdens de ambtsvervulling. Een beginnende politieke ambtsdrager verdient evenveel als een ervaren ambtsdrager. Bij aftreden ontvangt een politieke ambtsdrager dus nog altijd hetzelfde salaris als bij aantreden. Het salaris is niet afhankelijk van een tussentijdse beoordeling.

3.6 Het afbreukrisico neemt toe

Het ambt van een politieke ambtsdrager kan onaangekondigd, abrupt en onverwacht tot een einde komen. Dit kenmerkend aspect van politieke functies wordt ook wel aangeduid als het politieke risico. Het politieke afbreukrisico is aanzienlijk.

> *"Daar hoort bij het besef dat in deze ambten het afbreukrisico groot is en de baan van het ene op het andere moment verspeeld kan worden, zonder aanwijsbaar disfunctioneren van de individuele kandidaat.*[38]*"*

Uit onderzoeksgegevens betreffende het tussentijds aftreden om politieke of bestuurlijke redenen blijkt verschil in afbreukrisico. Voor volksvertegenwoordigers en voorzitters is het politieke risico beperkter dan voor dagelijks bestuurders. Bij de gepresenteerde cijfers moet wel een kanttekening worden gemaakt. Vaak treden politieke ambtdragers af wegens persoonlijke, gezins- of gezondheidsredenen. Ook in deze gevallen kan het zijn dat de politieke ambtsdrager 'de eer aan zichzelf houdt' omdat deze geen politieke steun meer heeft van zijn volksvertegenwoordigend orgaan, partij of zijn fractie.

Volksvertegenwoordigers

Het politieke afbreukrisico is het minst zichtbaar bij volksvertegenwoordigers, hoewel er wel sprake is van tussentijds vertrek. Het totale percentage tussentijds afgetreden raadsleden in de periode 2012-2014 van 9% ligt in vergelijking met de periode 2010-2012 2% hoger (het was 7% in 2012).[39]
Het aandeel afgetreden statenleden is 8,7% in de periode 2012-2014 en bedroeg 7,8% in 2007-2009. In de periode 2012-2014 zijn in totaal 49 statenleden afgetreden. In 20% van de gevallen trad men af om politieke redenen.
Gemiddeld verlaten per vierjaarlijkse zittingsperiode ongeveer 35 leden tussentijds de Tweede Kamer. Veel leden vertrekken naar het kabinet. Daarnaast verlaten leden de Kamer vanwege een benoeming in een andere bestuursfunctie of omdat zij naar het bedrijfsleven overstappen. Ook persoonlijke redenen, een conflict of gezondheid kunnen aanleiding zijn voor vertrek.[40] Een tussentijds aftreden van een Kamerlid wegens politieke redenen komt niet heel vaak voor.

38 Kamerstukken II, 2009/10, 30 693, nr. 16, blz. 4.

39 Staat van het bestuur 2014, blz. 174

40 Bron: Parlementair Documentatiecentrum, http://www.parlement.com/id/vh8lnhrqszxu/vertrek_uit_de_tweede_kamer

Dagelijks bestuurders

Bewindspersonen kunnen individueel besluiten af te treden na een negatief oordeel van het parlement, de coalitie, andere kabinetsleden of de eigen partij. Van alle bewindspersonen in de periode 1946-2009 is 5% om één van deze redenen op individuele basis gedwongen afgetreden. Aftreden als gevolg van kabinetscrisis is dus in dit cijfer niet meegenomen.
In zijn algemeenheid is er een kans van één op vijf dat een bewindspersoon het einde van een reguliere kabinetsperiode niet haalt. Het aantal onvrijwillig afgetreden bewindspersonen is door de jaren heen wel toegenomen.[41]
Het aandeel voortijdig afgetreden gedeputeerden is in de jaren 2012-2014 met 15,3% iets lager dan in de periode 2007-2009, toen 17,9% van de gedeputeerden voortijdig aftrad.
Wat betreft de wethouders laten cijfers zien dat er sprake is van een geleidelijke stijging van het percentage tussentijds afgetreden wethouders over drie voorafgaande bestuursperiodes van 26% tot 30%. In de bestuursperiode 2012-2014 is het percentage afgetreden wethouders gestegen. In de periode 2010-2012 is dit aantal 154 (10,3% van het totaal), terwijl in 2012-2014 dit aantal 242 is (17,3% van het totaal).[42] In de gehele collegeperiode 2010-2014 maakten van 1506 aangetreden wethouders 627 (41,6%) hun ambtsperiode niet af. Daarvan hadden 317 te maken met een politieke vertrouwensbreuk (21%).
Van de dagelijks bestuursleden van de waterschappen zijn geen gegevens bekend.

Voorzitters

Het politieke risico neemt bij voorzitters geleidelijk toe. De gemiddelde zittingsduur van de burgemeester is in de laatste jaren verder afgenomen. Het aantal gedwongen en vrijwillig vertrokken burgemeesters varieert in de periode 2008 – 2014 van 0,4% tot 2,0% per jaar van het totaal aantal burgemeesters.[43]

> “*Dit sluit aan bij de praktijk dat tegenwoordig ook tussen de benoemde burgemeester en de raad de vertrouwensregel geldt: het is gebruik geworden dat een burgemeester wordt ontslagen dan wel zijn ontslag neemt, als een definitieve vertrouwensbreuk tussen burgemeester en gemeenteraad is ontstaan.*[44] ”

Van commissarissen en voorzitters waterschappen zijn geen cijfers beschikbaar over het tussentijds aftreden als gevolg van een vertrouwensbreuk.

41 Mark Bovens, Gijs Jan Brandsma, Dick Thesingh en Thierry Wever, Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009, Tijdschrift voor Beleid en Management, Jrg. 37, nr. 4, 2010, blz. 323, 327 en 333.

42 Staat van het Bestuur 2014, blz. 172, 176, 179 en 197.

43 Het cijfer over het aantal tussentijds afgetreden burgemeesters wegens een vertrouwensbreuk is afkomstig van het Nederland Genootschap van Burgemeesters.

44 N. Karsten, L. Schaap, F. Hendriks, S. van Zuydam, G.J. Leenknecht, Majesteitelijk en magistratelijk, de Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Den Haag 2014, blz. 168.

3.7 Positie op de arbeidsmarkt blijkt kwetsbaar

Na vertrek uit hun politieke functie ondervinden politieke ambtsdragers regelmatig problemen bij het vinden van een nieuwe werkkring[45]:

> “*Je denkt als wethouder de maatschappelijke ladder te zijn opgeklommen, maar als je stopt, is ineens de ladder weg.*[46] ”

Een politiek ambt wordt kennelijk niet beschouwd als een stap in de carrière maar eerder als een onderbreking van de loopbaan. Het is geen vanzelfsprekende aanbeveling bij sollicitaties.

> “*Daarbij speelt dat veel wethouders na hun aftreden nog enige tijd “emotioneel geblesseerd” blijven, wat niet gunstig is bij de zoektocht naar een nieuwe betrekking.*[47] ”

De arbeidsmarktpositie kan ook het gevolg zijn van reputatieschade opgelopen tijdens de ambtsvervulling. Door het internet kan een affaire een politieke ambtsdrager nog jarenlang blijven achtervolgen.[48]

> “*Degenen die zich wijden aan de politieke dienst lopen, vergeleken met andere beroepsbeoefenaren, grote risico’s voor hun maatschappelijke positie. Zij verkeren in een vooruitgeschoven positie en hun optreden heeft een uitgesproken opiniërend karakter. Omdat zij herkenbaar zijn en zich hebben geprofileerd, kan het wel eens moeilijk zijn om weer in een andere omgeving aan de slag te komen.*[49] ”

Ook de meeste Kamerleden die in 2010 of 2012 afzwaaiden, vinden dat ze bij het zoeken naar een nieuwe baan niet per se voordeel maar wel vaak nadeel ondervinden van hun ervaring in de politiek.[50]

45 ‘De afgetreden wethouder is op de arbeidsmarkt geen gewilde werknemer. Oud-wethouders hebben een negatief imago bij potentiële werkgevers door het grote aantal bestuurders die vaak met veel publicitaire aandacht tot vertrek worden gedwongen. Een politieke loopbaan heeft geen positieve invloed op de uitstraling van het cv. (...) Slechts 31 procent van de afgetreden wethouders heeft binnen twee jaar een nieuwe betaalde baan. Zij hebben deze baan vooral te danken aan eigen initiatief.’, Binnenlands Bestuur, 28 november 2008.

46 P&O Services Groep, Geraniums of gladiolen? Loopbaanonderzoek naar gestopte wethouders, februari 2009, blz. 12.

47 Commissie Positie wethouders en raadsleden, Van werklast naar werklust, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken, Den Haag, 2008, blz. 10.

48 Binnenlands Bestuur, Leven met een vlekje, 8 november 2013.

49 Handelingen I, 2000/01, nr. 32, blz. 1419.

50 Enquêteresultaten 26 januari 2013 van Nieuwsuur (http://nieuwsuur.nl/onderwerp/466665-de-cijfers-in-tabellen.html)

3.8 De maatschappelijke achtergrond van politieke ambtsdragers is divers

Volksvertegenwoordigers

In 2014 werken de meeste statenleden als zelfstandige (20,7%) en in de particuliere sector (18,1%). Daarnaast werken statenleden voor de overheid: 10,7% bij de gemeentelijke overheid, 6,2% bij de rijksoverheid en 3,8% bij de semi-overheid of zelfstandige bestuursorganen. 9,5% heeft geen andere functie dan het werk voor de provinciale staten. Bij onderwijs of de zorg werkt 16,2% terwijl 6,2% werkt bij een maatschappelijke organisatie. De categorie overig bedraagt 9,2%.[51]

Ruim tweederde van alle raadsleden (68,9%) verricht naast zijn of haar raadswerkzaamheden ook betaald werk. Dat betekent dat 31,9% geen betaald werk (meer) verricht.

Het merendeel van de werkende raadsleden is werkzaam in het particuliere bedrijfsleven (18,1%) en als zelfstandig ondernemer (21,7%). Een combinatie van het raadslidmaatschap met een baan bij de overheid komt in 15,6% van de gevallen voor. Een achtergrond in het onderwijs, gezondheidszorg of andere maatschappelijke organisaties betreft 14% van de raadsleden.[52]

Voor 32% van de leden van het algemeen bestuur van een waterschap is dit het enige betaalde werk. De overgrote meerderheid werkt als zelfstandige of in loondienst in het particuliere bedrijfsleven.[53]

Dagelijks bestuursleden

Uit een onderzoek onder 232 gewezen wethouders werkten er 178 (ruim 76%) voorafgaand aan het wethouderschap in een vast dienstverband. De meesten van hen waren werkzaam binnen het onderwijs of bij de overheid. Onder de gewezen wethouders was ruim 15% eerder zelfstandig ondernemer. Zij waren vooral adviseur. Ruim 9% had een politieke functie elders en ruim 10% deed vrijwilligerswerk. Ruim 6% had geen baan vóór het wethouderschap. De percentages komen boven de 100% uit. Dit heeft te maken met het feit dat de respondenten meerdere antwoorden konden invullen.[54]

Het lidmaatschap van het dagelijks bestuur van een waterschap is een deeltijdfunctie, waarbij geldt dat de meeste leden 2 tot 3 dagen in de week voor het waterschap actief zijn. Voor 29% van de leden van het dagelijks bestuur is het bestuurslidmaatschap de enige betaalde functie. Van de dagelijks bestuursleden werkt 53% als zelfstandige of in loondienst in het particuliere bedrijfsleven.[55]

Over de maatschappelijke achtergrond van gedeputeerden zijn geen gegevens bekend.

51 Staat van het Bestuur 2014, blz. 64.

52 Ibidem, blz. 24

53 Ibidem, blz. 85 en 86.

54 Eylem Ceylan en Titia Lont, Vangnet of springplank, Loopbaanonderzoek onder wethouders die na de verkiezingen van 2010 zijn gestopt, 2011, blz. 5.

55 Staat van het Bestuur 2014, blz. 89.

Voorzitters
Vóór de carrière als burgemeester is het merendeel van de personen reeds werkzaam bij de overheid (61%). Van de commissarissen van de Koning en voorzitters waterschappen zijn geen gegevens bekend.

3.9 Het opleidingsniveau van politieke ambtsdragers is hoog

Afgemeten naar het opleidingsniveau kan de stelling worden betrokken dat het bestuur vooral een aangelegenheid is van hoger opgeleiden. De burgemeesters zijn van de bestuurders binnen de gemeentelijke bestuurslaag het hoogst opgeleid, gevolgd door de wethouders en daarna de raadsleden. Ongeveer 86% van de burgemeesters heeft een HBO en/of universitaire opleiding genoten, terwijl dit bij de wethouders en raadsleden 72% respectievelijk 62% is. Ook gedeputeerden hebben gemiddeld genomen een hoge opleiding gehad. Van de gedeputeerden heeft 93,6% HBO en/of universitair onderwijs genoten, terwijl dit bij de statenleden 85,6% is. Van de commissarissen zijn geen gegevens bekend.
Bij de waterschappen komt een opleiding op HBO- of wetenschappelijk niveau het meest voor bij de voorzitters van de waterschappen (100%), gevolgd door de leden van het algemeen bestuur (76,2%) en die van het dagelijks bestuur (71%).[56]

> “*Na de Tweede Kamerverkiezingen van juni 2010 had bijna 90 procent van de Tweede Kamerleden een academische bul of een hbo-diploma en de rest had in ieder geval het vwo of het mbo afgerond. (...) De laatste keer dat het percentage hoger opgeleiden zo hoog lag, was zo ongeveer in 1881, in de nadagen van het censuskiesrecht. Sindsdien daalde het percentage academici in de Tweede Kamer gestaag en na de invoering van het algemeen kiesrecht in 1918 schommelde het percentage academici decennialang tussen de 40 en 50 procent. Pas vanaf de jaren zeventig kregen de academici weer de overhand en inmiddels zijn de leken, de lager opgeleide burgers, vrijwel volledig van het Binnenhof verdwenen. Dat is overigens niet omdat tegenwoordig iedereen naar de universiteit gaat – meer dan 70 procent van de kiezers is nog steeds lager of middelbaar opgeleid.*[57]”

56 Staat van het bestuur 2014, blz. 40, 71 en 91.

57 Mark Bovens & Anchrit Wille, Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie. Amsterdam, 2010.

3.10 Verdeling man/vrouw is scheef

Percentage vrouwen 2014[58]

Sector	Volksvertegenwoordigers	Dagelijks bestuurders	Voorzitters
Provincies	32%	29%	8%
Gemeenten	27%	19%	22%
Waterschappen	21%	15%	17%
Rijk	39%	40%	

Vrouwen zijn in politieke ambten ondervertegenwoordigd. Bij decentrale overheden is de ondervertegenwoordiging sterker dan op landelijk niveau. Onder de bestuurders bij gemeenten is opvallend dat zowel bij de raadsleden als de wethouders het percentage vrouwelijke bestuurders toeneemt naarmate de gemeente groter wordt, terwijl bij de burgemeesters exact het tegenovergestelde zichtbaar is.[59]

3.11 Gemiddelde leeftijd van bestuurders is hoog

Volksvertegenwoordigers

De gemiddelde leeftijd van de leden van de Tweede Kamer in 2012 is 43,8 jaar. In vergelijking met andere Europese landen heeft Nederland een 'jonge' Tweede Kamer. De gemiddelde leeftijd in het parlement in België en Groot-Brittannië is 50 jaar, in Spanje 53, in Italië 54 en in Frankrijk 56 jaar.[60]

De gemiddelde leeftijd van statenleden in 2014 bedraagt 52 jaar.[61] De gemiddelde leeftijd van raadsleden (gemeten voor de verkiezingen in 2014) is 55 jaar. Hoe groter de gemeente, hoe lager de gemiddelde leeftijd van de raadsleden is.[62] De gemiddelde leeftijd van de leden van het algemeen bestuur van de waterschappen is medio 2014 61,4 jaren.

Dagelijks bestuursleden

Gemiddelde leeftijd van gedeputeerden in 2014 bedraagt 53 jaar. Wethouders zijn gemiddeld in 2014 56,5 jaar. De gemiddelde leeftijd van de leden van het dagelijks bestuur van een waterschap is medio 2014 60,6 jaren.[63]

58 Gegevens decentrale overheden afkomstig uit Staat van het bestuur 2014. Percentage vrouwelijke kamerleden afkomstig uit ProDemos, Diversiteit in de Tweede Kamer 2012, Den Haag, 2012, blz. 4.

59 Staat van het bestuur 2014, blz. 38.

60 ProDemos, Diversiteit in de Tweede Kamer 2012, Den Haag, 2012, blz. 4.

61 Staat van het bestuur 2014, blz. 61.

62 Ibidem, blz. 20.

63 Ibidem, blz. 88.

Voorzitters

Burgemeesters zijn in 2014 gemiddeld 57 jaar. Van gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is de gemiddelde leeftijd van burgemeesters 59 jaar. Van commissarissen van de Koning zijn geen gegevens bekend. De gemiddelde leeftijd van de voorzitters van de waterschappen is medio 2014 58,8 jaar.[64]

3.12 De werkdruk is aanzienlijk

De wijze van invulling van een bestuurlijke functie is de verantwoordelijkheid van de ambtsdrager zelf zolang hij het vertrouwen van de kiezer of de meerderheid van het volksvertegenwoordigend orgaan geniet. Politieke ambtsdragers bepalen zelf het tijdsbeslag dat met de functievervulling is gemoeid. Politieke en bestuurlijke functies zijn om deze reden taakfuncties en niet zoals bij (overheids)werknemers urenfuncties met een functiebeschrijving en een vastgesteld aantal te werken uren per week of per jaar op basis waarvan hun functioneren door de werkgever kan worden beoordeeld. Politieke ambtsdragers hebben dan ook geen vastgelegde werktijdenregeling (zoals het aantal te werken uren op jaarbasis) noch de daarop gebaseerde verlofaanspraken zoals vakantieverlof.
Er kan in beginsel vierentwintig uur per dag en zeven dagen een beroep worden gedaan op politieke ambtsdragers.

Volksvertegenwoordigers

Statenleden besteden gemiddeld 20 uur aan hun functie. Van de Statenleden vindt 62% de werkdruk die hierdoor ontstaat (te) hoog. Als oorzaak hiervoor noemt men het grote aantal dossiers, de onregelmatigheid (piekbelasting) en de hoeveelheid informatie die men moet lezen. Dit alles in combinatie met ander betaald werk of het privéleven.[65] Bijna de helft is na aanvaarding van het lidmaatschap minder gaan werken, gemiddeld 9,7 uur per week.[66]
Ook raadswerk kost veel tijd. Uit een enquête (onder ruim 2300 raadsleden) in opdracht van NRC blijkt dat ruim 90% van de gemeenteraadsleden het raadswerk redelijk tot zwaar werk vindt. 48% van de raadsleden kan het raadswerk ‘met moeite’ combineren met andere verplichtingen. Het werk kost de meeste raadsleden 15 tot 25 uur per week. Sommigen doen een stap terug in hun carrière, zoals jonge ouders die het raadswerk niet kunnen combineren met een fulltime baan.[67]

64 Ibidem, blz. 90.

65 ‘Een ondergewaardeerd, maar mooi ambt’, Belevingsonderzoek onder leden van de Provinciale Staten, BMC in opdracht van het Interprovinciaal Overleg, Den Haag, 2014.

66 BMC, i.o.v. IPO, Een ondergewaardeerd, maar mooi ambt, Belevingsonderzoek onder leden van de Provinciale Staten, mei 2014.

67 NRC van 15 februari 2014.

> *De reguliere baan, zorgtaken en de politieke nevenfunctie vechten bij voortduring om voorrang. Een groot deel van de raadsleden vindt dat hun politieke bijbaan een (te) zware wissel trekt. De werklast is dan ook de belangrijkste reden om te stoppen. Raadsleden die een punt achter hun politieke bijbaan (willen) zetten, zeggen dat ze er niet meer in slagen te laveren tussen meerdere taken en verantwoordelijkheden.*[68]

Het kamerlidmaatschap is evenmin een baan 'van negen tot vijf'. In 1968 besteedde 79% van de Tweede Kamerleden meer dan 45 uur aan het Kamerwerk in de weken dat de Tweede Kamer vergadert. In 1979/1980 is dat gestegen tot 98%; 68% meldde bovendien een tijdsbeslag van meer dan 65 uur.[69] Ook in latere onderzoeken meldden Kamerleden werkweken van 63,5 (2006) tot bijna 65 uur (2001), met uitschieters tot 100 uur per week.[70]

> *Het is allesomvattend, je bent nooit meer vrij, moet altijd alert zijn op wat er in de media gebeurt en bereikbaar zijn. Vaak denk je 's ochtends dat je 's avonds thuis kunt zijn, maar dat blijkt dan toch niet het geval.* [71]

Dagelijks bestuurders

Ook voor het ambt van wethouder gelden geen vaste werktijden:

> *Je bent 7 dagen per week wethouder, 24 uur per dag. Voor je gezin blijft er weinig tijd over, voor vrije tijd en hobby's hooguit een paar uurtjes per week. En zelfs in je vrije tijd word je regelmatig herkend door inwoners die dan de gelegenheid te baat nemen om je iets te vragen of je een toelichting te vragen op een bericht in de krant.*[72]

Van gedeputeerden en dagelijks bestuursleden van de waterschappen zijn geen gegevens over het tijdsbeslag beschikbaar.

Voorzitters

De tijdsbesteding van kroonbenoemde burgemeesters hangt samen met de gemeentegrootte. Burgemeesters van gemeenten tot en met 50.000 inwoners besteden gemiddeld tussen 54 en 58 uur aan hun ambt. Burgemeesters van gemeenten vanaf 50.000 inwoners besteden gemiddeld tussen 63 en 67 uur aan het ambt. Gemiddeld genomen besteedt de burgemeester 57,5 uur per week aan het ambt. [73]
Van commissarissen en voorzitters waterschappen zijn geen gegevens beschikbaar.

68 Commissie Positie wethouders en raadsleden, Van werklast naar werklust, Aanbevelingen om het werk van lokale politici (nog) leuker te maken, Den Haag, 2008, blz. 7.

69 Kamerstukken II, 1984/85, 18 677, nr. 2, blz. 30.

70 Rudy Andeweg Jacques Thomassen, Binnenhof van binnenuit. Tweede Kamerleden over het functioneren van de Nederlandse democratie. Den Haag, 2007.

71 Gerdi Verbeet, voormalig voorzitter van de Tweede Kamer in een interview in Trouw, 12 januari 2015

72 'De mooiste hondenbaan', Reflecties op bijna 8 jaar wethouderschap. Presentatie voor de Rotary Club Voorburg-Vliet, op 11 november 2013, Gregor Rensen.

3.13 Politieke ambtsdragers functioneren in een glazen huis

Politieke ambtsdragers vormen het boegbeeld van het bestuursorgaan en zijn de dragers van de (lokale) democratie. Om die bijzondere functie te kunnen vervullen, moeten zij zichtbaar zijn en midden in de samenleving staan. Politiek-bestuurlijke functies worden zo veel als mogelijk in alle openheid vervuld. Politieke ambtsdragers zitten in een glazen huis. Dit maakt hen echter ook kwetsbaar. Er is geen strikte scheiding tussen de ambtsvervulling en de privésfeer.[74]

> "*Vanaf je benoeming (ben je) een publiek persoon, waarover iedereen een mening heeft. Je moet je wel een beetje prettig voelen in een glazen huis. Je bent als het ware vogelvrij.*[75]"

Een misstap in de privésfeer betekent al snel het einde van de politieke functie. Het betekent dat aan gedrag binnen en buiten de functie hoge eisen worden gesteld. Openheid over gedrag, zeker in het ambt, wordt verwacht.

Bestuurders moeten hun taak vrijelijk kunnen uitoefenen en mogen daarbij op geen enkele wijze worden gehinderd. Een negatief effect van de transparantie en zichtbaarheid is agressie, bedreiging, intimidatie en fysiek geweld tegen politieke ambtsdragers en/of hun gezin. Dit aspect kan een negatieve invloed hebben op de kwaliteit en de integriteit van het bestuur.
Politieke ambtsdragers met dagelijkse burgercontacten hebben meer met agressie en geweld te maken (32 procent) dan ambtsdragers die enkele keren per week (20 procent) of minder vaak (12 procent) contact met burgers hebben. Iets minder dan een kwart van de politieke ambtsdragers is in 2014 geconfronteerd met agressie en geweld door burgers waarvan 8% ernstige en zeer ernstige incidenten.[76] Zorgelijk is het gegeven dat bijna één op de vijf van de politieke ambtsdragers het moeilijk vindt om beslissingen te nemen die meer risico geven op agressie en geweld en dat bijna één op de tien zich daadwerkelijk bij zijn beslissing laat beïnvloeden door het risico op agressie en geweld.

73 Linze Schaap, Frank Hendriks, Sabine van Zuydam, Gert-Jan Leenknegt, Niels Karsten, 'Majesteitelijk en magistratelijk', De Nederlandse burgemeester en de staat van het ambt, Tilburg, 20 maart 2014, blz. 53 en 183.

74 Zo is in artikel 37 van het Rechtspositiebesluit bepaald dat de burgemeester zich dient te onthouden van gedragingen die de goede uitoefening of het aanzien van het ambt schaden of kunnen schaden.

75 Reflecties op bijna 8 jaar wethouderschap. Presentatie voor de Rotary Club Voorburg-Vliet op 11 november 2013 door wethouder Gregor Rensen.

76 I&O-research, Monitor Agressie en Geweld Openbaar Bestuur, juni 2014.

Verschillen in rechtspositie tussen werknemers en politieke ambtsdragers



WERKNEMERS	POLITIEKE AMBTSDRAGERS
Mogelijkheid van een vaste aanstelling	Altijd tijdelijke aanstelling
Collectief arbeidsvoorwaardenoverleg	Arbeidsvoorwaarden wettelijk vastgelegd
Arbeidsvoorwaarden individueel onderhandelbaar	Arbeidsvoorwaarden niet individueel onderhandelbaar
Bijzondere beloningen mogelijk	Geen bijzondere beloningen
Groei in de beloning mogelijk	Geen groei in de beloning tijdens ambtsvervulling
Mogelijkheid van een ontslagvergoeding	Geen ontslagvergoeding
Rechtsbescherming bij ontslag	Geen rechtsbescherming bij ontslag
Wettelijke opzegtermijn	Geen opzegtermijn
Ontslag op staande voet alleen onder strikte voorwaarden	Ontslag op staande voet zonder meer mogelijk
Alleen bij onvrijwillig ontslag WW	Altijd recht op een uitkering
Vertrekregeling onderhandelbaar	Niet onderhandelbare vertrekcondities
Werktijdenregeling met vastgesteld verlof	Geen werktijdenregeling en geen vastgesteld verlof
Scheiding tussen privé en zakelijk	Privé en ambtsvervulling niet strikt te scheiden.
Pensioen betaald uit fonds	Pensioen nog betaald uit begroting
Wettelijke en bovenwettelijke uitkeringen bij CAO	(Verlengde) uitkering bij wet bepaald

4 Leidende principes voor de inrichting van de rechtspositie

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 is de geleidelijke ontwikkeling van de democratische rechtsstaat en verzorgingsstaat in Nederland beschreven. Daaruit kunnen inrichtingsprincipes voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers worden afgeleid die in dit hoofdstuk worden gepresenteerd.

4.2 Toegankelijkheid

Eén van de kernwaarden van democratie is dat het dragen van politieke en bestuurlijke verantwoordelijkheid in beginsel voor een ieder open staat. Alle Nederlandse burgers boven de 18 jaar kunnen zich in principe kandidaat stellen voor volksvertegenwoordigende functies. In artikel 4 van de Grondwet is onder meer bepaald dat iedere Nederlander gelijkelijk recht heeft tot lid van algemeen vertegenwoordigende organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Bij lokale verkiezingen moet men ingezetene zijn of de bereidheid hebben zich te vestigen binnen provincie of gemeente. Er worden geen andere entree-eisen gesteld, zoals benodigde startkwalificaties, competenties of een minimaal vereist opleidingsniveau.
In artikel 3 van de Grondwet is bepaald dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn. Dat betekent dat bestuurlijke functies in beginsel ook voor alle Nederlanders toegankelijk zijn.

De primaire verantwoordelijkheid voor de rekrutering van kandidaten voor politieke functies ligt bij de politieke partijen. De mogelijkheden van de wetgever zijn gelegen in het scheppen van randvoorwaarden.

Het achterwege laten van adequate faciliteiten zou tot gevolg hebben dat het passieve kiesrecht voor een groot deel van de bevolking illusoir wordt, het toegankelijkheidsbeginsel dat aan het passieve kiesrecht ten grondslag kan worden gelegd, wordt door de creatie van geldelijke en ander faciliteiten gematerialiseerd.[77]

De staatscommissie-De Wilde (1936) ziet de schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer

> “*als middel om personen uit verschillende kringen in staat te stellen lid van de Kamer te zijn.*[78] ”

> “*Dat iedereen toegang moet hebben tot politieke functies, moet niet afhankelijk zijn van de mate waarin men zelf in staat is om het afbreukrisico op te vangen.*[79] ”

Of van een werkgever die bereid kan worden gevonden om het risico op te vangen.

Het gaat daarbij om een evenwicht. Een te hoog voorzieningenniveau trekt mogelijk kandidaten met ongewenste financiële bijbedoelingen, een te laag voorzieningenniveau schrikt mogelijk kandidaten af door een te grote inkomensval.

> “*Kandidaten uit alle geledingen van de samenleving moeten het mooie en het eervolle van het ambt kunnen herkennen om zich beschikbaar te stellen. Dat vraagt een interessante mix van aantrekkelijkheid en risicovolle uitdaging en – vanuit een oogpunt van dienstbaarheid en soberheid – voor een aantal gekwalificeerde kandidaten dat zij genoegen nemen met minder inkomen en opgebouwde rechten uit het eerdere beroep opgeven. Daarom zouden wij zeggen: maak het ambt aantrekkelijk, zorg ervoor dat grote groepen in de samenleving hun tijd en energie beschikbaar stellen om de samenleving politiek-bestuurlijk te vertegenwoordigen en waardeer ze daar op passende wijze voor.*[80] ”

> Het principe is dat de rechtspositie bijdraagt aan de gelijke toegang van politiek-bestuurlijke functies voor iedere kiesgerechtigde.

77 D. J. Elzinga, De financiële positie van de leden der Staten-Generaal, Nederlands parlementsrecht, monografie I, Groningen, 1985, blz. 30.

78 Kamerstukken II 1935/36, 477, nr. 3, blz. 5.

79 Raad voor het Openbaar Bestuur, Signalement wachtgeldregeling, Den Haag, 2014, blz. 5.

80 Handelingen II 2009/10, nr. 13, blz. 977.

4.3 Bereidheid en beschikbaarheid

Belangrijk kenmerk van politiek bestuurlijke functies is het tijdelijke karakter en het daaruit voortvloeiende - al dan niet - natuurlijk verloop. De ambtstermijn voor volksvertegenwoordigers bedraagt vier jaar. Voor dagelijks bestuurders is de benoemingstermijn in beginsel ook vier jaar. Voor voorzitters is zes jaar de reguliere benoemingstermijn. Gezien deze tijdelijkheid van politieke functies en de onvoorspelbaarheid van de duur van de ambtsvervulling is het van belang dat er voortdurend voldoende gekwalificeerde potentiële ambtsdragers bereid en beschikbaar zijn om de plaatsen te vervullen.
De veronderstelling is dat er genoeg kandidaten voor politieke ambten zijn die bereid zijn (vaak op stel en sprong) om hun elders opgebouwde financiële zekerheden en toekomstperspectieven opzij te zetten (zoals een vaste aanstelling, het voortbestaan van een eigen bedrijf, de verdere carrièremogelijkheden, de al opgebouwde aanspraken en de voorziene verdere opbouw hiervan).

> “ *Actief zijn in de lokale politiek is een lovenswaardige vorm van burgerschap. Laten we het simpel houden: in mijn ideale samenleving is er een overheid. En in mijn ideale overheid delen burgers de lakens uit en houden andere burgers toezicht. Om de democratie in stand te houden heb je dus burgers nodig die bereid zijn om hun tijd en vaak hun carrière op te offeren aan de publieke zaak.*[81] ”

> Het principe is dat de rechtspositie er voor zorgt dat burgers bereid kunnen worden gevonden en in staat worden gesteld een maatschappelijke carrière te onderbreken of te beëindigen voor de publieke zaak.

4.4 Onafhankelijkheid

In de Grondwet is bepaald dat leden van de Staten-Generaal stemmen zonder last. Ook in de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet is bepaald dat staten-, raads-, en algemeen bestuursleden stemmen zonder last.[82] Daarmee wordt bedoeld dat elk bindend mandaat voor een lid van de staten, raad of algemeen bestuur van een waterschap nietig is. Een volksvertegenwoordiger mag zich dus niet laten opdragen in een stemming een bepaald standpunt in te nemen. Een volksvertegenwoordiger maar ook een bestuurder moet op basis van eigen inzicht en overtuiging een oordeel vellen over politieke en bestuurlijke aangelegenheden.
Als een volksvertegenwoordiger of bestuurder financieel afhankelijk is van zijn kiezers, zijn partij, een maatschappelijke organisatie of een bedrijf, dan kan deze belangenverstrengeling een ongewenst effect hebben op zijn grondwettelijke onafhankelijke positie.

81 Wim Derksen, Wachtgeld is een groot goed, Trouw, 2 juni 2013.

82 Het betreft artikel 67, derde lid, van de Grondwet, artikel 27 van de Provinciewet, artikel 27 van de Gemeentewet en artikel 38 van de Waterschapswet.

Toereikende rechtspositionele aanspraken van overheidswege maken een onafhankelijke opstelling mogelijk. Er is dan geen afhankelijkheid van derden. Te riante voorzieningen van overheidswege kunnen daarentegen de vrijmoedigheid van handelen beperken en zetelvastheid bevorderen.[83]

> Het principe is dat de rechtspositie het zowel de volksvertegenwoordiger als de bestuurder mogelijk maakt onafhankelijk en neutraal een oordeel te vellen over bestuurlijke aangelegenheden.

4.5 Uitsluitend het oordeel van de kiezer is bepalend voor ambtsvervulling

Voor volksvertegenwoordigers geldt dat zij hun mandaat ontlenen aan de kiezer. Het oordeel van de kiezer is bepalend voor het politieke voortbestaan van een bestuurder of volksvertegenwoordiger. Bestuurders leggen via een volksvertegenwoordigend orgaan verantwoording af aan de kiezer. Volksvertegenwoordigers op hun beurt leggen via verkiezingen verantwoording af aan de kiezer over hun functioneren. Tegen deze achtergrond is een volksvertegenwoordiger dus onafhankelijk in de wijze waarop hij invulling geeft aan zijn functie. In de rechtspositie van politieke ambtsdragers passen dus geen beoordelingselementen voor het functioneren.

> Het principe is dat de rechtspositie rekening houdt met het gegeven dat politieke ambtsdragers hun mandaat aan de kiezers ontlenen. In de arbeidsvoorwaarden passen daarom geen andersoortige beoordelingselementen voor het functioneren.

4.6 Bevorderen integriteit

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie voor burgers en ambtenaren. Dat stelt hoge eisen aan de integriteit van politieke ambtsdragers. Gedurende de ambtsvervulling is onbesproken gedrag van essentieel belang. Alvorens hun functie te kunnen uitoefenen, leggen volksvertegenwoordigers, bestuurders en voorzitters een eed af waarin ze verklaren of beloven dat ze rechtstreeks noch middellijk enig geschenk of enige belofte hebben aangenomen of zullen aannemen. Ook benadrukt dit dat het van belang is dat persoonlijke financiële overwegingen geen invloed uitoefenen op de standpuntbepaling en de daarbij horende afweging van belangen door politieke ambtsdragers. Een politieke ambtsdrager mag gezien zijn machtspositie niet chantabel zijn.

83 D. J. Elzinga, De financiële positie van de leden der Staten-Generaal, Nederlands parlementsrecht, monografie I, Groningen, 1985, blz. 30.

Uit een dissertatie naar politieke ontevredenheid blijkt een sterk verlangen naar moreel leiderschap van politieke vertegenwoordigers en gezagsdragers.

> *“Men ziet de politicus als moderne heilige die te allen tijde het goede voorbeeld dient te geven.*[84]*”*

> *“Juist omdat politici besluiten nemen die alle burgers aangaan, omdat ze wetten maken waarvan de (financiële) consequenties door iedereen gevoeld worden en omdat ze uit algemene middelen betaald worden, zo gaat de redenering, worden privileges en misstappen niet getolereerd en geaccepteerd.*[85]*”*

Een passende rechtspositie en toereikende arbeidsvoorwaarden kunnen voorkomen dat politieke ambtsdragers in de verleiding komen om zich in te laten met normoverschrijdend handelen of hun functie te benutten om daar financieel voordeel uit te halen.

> Het principe is dat de rechtspositie de onkreukbaarheid en een integere functievervulling van politieke ambtsdragers ondersteunt.

4.7 Vertrouwensregel en politiek risico

Een politieke ambtsdrager functioneert op basis van de vertrouwensregel. De vertrouwens–regel is een ongeschreven regel van het Nederlandse staatsrecht. Deze houdt in dat een bestuurder aftreedt als hij niet langer het vertrouwen geniet van de volksvertegenwoordiging. Op decentraal niveau kan gebrek aan politiek vertrouwen leiden tot een expliciet en formeel ontslag van een bestuurder. Tegen een dergelijk ontslagbesluit staat geen beroep open bij een rechter. Een politieke ambtsdrager moet zelf op elk moment een zuivere politieke afweging kunnen maken of er nog voldoende vertrouwen is om de functie te kunnen blijven vervullen. Dat betekent dat aan een politiek ambt een abrupt einde kan komen. De het ambt verbonden onzekerheden vereisen specifieke arbeidsvoorwaardelijke voorzieningen.

> Het principe is dat de rechtspositie de werking van de vertrouwensregel ondersteunt door een adequaat vangnet te bieden zodat de afweging om af te treden in vrijheid en op grond van eigen afwegingen kan worden genomen.

84 Claartje Brons, ‘Political discontent in the Netherlands in the first decade of the 21th century’, Tilburg 2014, blz. 244.

85 Ibidem.

4.8 Transparantie

Alle rechtspositionele aanspraken zijn door verplichte vastlegging in wet- en regelgeving kenbaar en controleerbaar. Het gaat immers om publieke ambten. Zo werd bijvoorbeeld de totstandkoming van een wettelijke grondslag in 1993 voor de rechtspositie van bewindspersonen ook beargumenteerd:

> *“Openheid en controle zijn ermee gebaat, indien de rechtspositie van bewindspersonen, zoals in dit voorstel gebeurt, in de wet wordt geregeld of van een wettelijke grondslag wordt voorzien.*[86]”

Voor (gewezen) leden van de Staten-Generaal en hun nabestaanden is in de Grondwet vastgelegd dat geldelijke aanspraken uitsluitend bij wet met het vereiste van een gekwalificeerde meerderheid kunnen worden geregeld.
In Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet is voor decentrale bestuurders bepaald dat buiten hetgeen bij of krachtens de wet is vastgelegd, een politieke ambtsdrager geen inkomsten in welke vorm dan ook, ten laste van het bestuursorgaan geniet. Dat betekent dat alle aanspraken in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Dat wil tegelijkertijd zeggen dat individuele aanvullende aanspraken niet mogelijk zijn. Dat heeft tot gevolg dat in beginsel elke burger op www.wetten.nl en sinds 2014 integraal op www.politiekeambtsdragers.nl van een functionaris de bezoldiging of de vergoeding voor de werkzaamheden, de onkostenvergoeding, de uitkering en het pensioen kan achterhalen.[87]

> Het principe is dat de verplichting dat er een wettelijke grondslag is, bijdraagt aan het open karakter, de kenbaarheid en controleerbaarheid van de arbeidvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Individuele aanspraken zijn niet mogelijk.

86 Kamerstukken II 1993/94, 23 072, nr. 3, blz. 1.

87 Dat is geen vanzelfsprekendheid: Over het salaris van een minister in de Bondsrepubliek Duitsland: ‘Von Transparenz kann nun aber keine Rede sein. Die Ermittlung der Bezüge ist hochkompliziert und aus dem Ministergesetz nicht mehr zu ersehen’, Prof H.H. von Armin in ‘Die Bezahlung von Politikern: Art, Höhe und Verfahren, in: von Arnim (Hrsg.), Die Bezahlung und Versorgung von Politikern und Managern, Berlin 2014, blz. 41.

5 Uitgangspunten voor de rechtspositie in historisch perspectief

5.1 Inleiding

Bij de totstandkoming van de rechtspositie van politieke ambtsdragers zijn in het verleden verschillende uitgangspunten gehanteerd. Die uitgangspunten zijn in zekere zin de politieke vertaling van de inrichtingsprincipes uit het vorige hoofdstuk. Zo heeft bijvoorbeeld de vertrouwensregel geleid tot een specifieke uitkeringsvoorziening. Bij de vormgeving van deze uitkeringsvoorziening heeft een politieke afweging plaatsgevonden.
De uitgangspunten die blijkens de wetsgeschiedenis in het verleden zijn gehanteerd bij de totstandkoming of wijziging van aanspraken op het terrein van de bezoldiging, de uitkering, het pensioen en het voorzieningenstelsel worden in dit hoofdstuk in deze volgorde gepresenteerd.
Elke paragraaf wordt afgesloten met een conclusie waarin wordt bekeken of ook in de toekomst de in het verleden gehanteerde uitgangspunten nog houdbaar zijn.
Dit hoofdstuk is een samenvatting van **bijlage 1** waarin een uitgebreide uiteenzetting van de wetsgeschiedenis op deze arbeidsvoorwaardelijke terreinen is opgenomen.

5.2 Bezoldiging en vergoeding voor de werkzaamheden

5.2.1 Bestuurlijke zwaarte

Bestuurlijke zwaarte heeft bij de vaststelling van het bezoldigingsniveau in het verleden geen doorslaggevende rol gespeeld. In beperkte mate is gebruik gemaakt van het instrument van functiewaardering.
Alleen bij gemeenten wordt van oudsher het inwonertal van gemeenten gehanteerd om bestuurlijke zwaarte te operationaliseren. Bij de ambtsdragers van provincies heeft het verschil in inwonertal geen doorwerking gekregen. De omvang van het takenpakket speelde in het verleden een rol bij de bezoldiging van waterschapsbestuurders. De bezoldiging is door taakverzwaringen en samenvoegingen van waterschappen voor alle waterschapsbestuurders inmiddels gelijk.

5.2.2 Bezoldigingsverhoudingen

De bezoldiging werd van oudsher afzonderlijk per politieke functie vastgesteld. De onderlinge samenhang tussen de bezoldiging van verschillende ambtsdragers was daardoor niet heel groot. De bezoldiging van politieke ambtsdragers heeft zich om deze reden betrekkelijk willekeurig ontwikkeld. Dat geldt ook voor de beloningsverhoudingen tussen de verschillende politieke ambtsdragers. Aan het einde van deze paragraaf is een overzicht opgenomen van huidige bezoldigingsbedragen en –verhoudingen ten opzichte van het ministersalaris.
Met ingang van 1 januari 1981 is meer samenhang aangebracht in de bezoldigingsstructuur voor de hoogste ambtelijke, politieke en semipolitieke functies. Alle topfunctionarissen werden ingedeeld in drie algemene salarisniveaus aan de hand van een weging van hun ambt, rekening houdende met de plaats die zij in het staats- en bestuursbestel innemen. Het hoogste niveau 21 komt overeen met het salaris van een minister. Het ministersalaris is aangemerkt als het hoogste normsalaris in de publieke sector.
De commissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) bevestigde in het advies van april 2004 dit uitgangspunt:

> “ *Uit staatsrechtelijke overwegingen en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan.*[88]

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie-Dijkstal koos het kabinet ook voor het ministersalaris als top van het salarisgebouw van de publieke sector. De commissie constateerde dat als gevolg van de gekozen indexering en door het ontbreken van een werktijdenregeling bewindspersonen niet hebben kunnen profiteren van arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen als gevolg van arbeidsduurverkorting en schalenherstructurering. Dit heeft volgens de commissie geleid tot een achterstand in de rechtspositie van 13,4% ten opzichte van overheidswerknemers. De commissie adviseerde het ministersalaris met 30% te verhogen.

In het tweede advies heeft de commissie-Dijkstal over de bezoldiging van de benoemde bestuurders en volksvertegenwoordigers, op grond van een feitelijke analyse van de salarisontwikkeling sinds 1970, een nieuwe salarisverhouding ten opzichte van het nieuwe ministersalaris voorgesteld. Op deze wijze ontstond een nieuw salarisgebouw voor politieke ambtsdragers afgeleid van de hoogte van het (nieuwe) ministersalaris. De verschillende salarisposities werden uitgedrukt in een percentage van de verhoogde bezoldiging van een minister. De commissie-Dijkstal pleitte mede vanuit deze gedachte voor het niet automatisch doorvertalen van de voorgestelde verhoging van het ministersalaris met 30% naar andere ambtsdragers.

88 Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, Over dienen en verdienen, Den Haag, 2004, blz. 23.

De commissie-Dijkstal adviseerde bovendien het kabinet en Tweede Kamer niet over het eigen salaris te laten besluiten en stelde voor een structurele salarisaanpassing pas in werking te laten treden na de verkiezingen van de Tweede Kamer respectievelijk bij het aantreden van het eerstvolgende kabinet. Uiteindelijk is in het licht van de economische situatie het wetsvoorstel voor de beoogde salarisverhoging van 30% ingetrokken.[89] Omdat de verhoging van het ministersalaris niet is doorgegaan, is ook het nieuwe beloningsgebouw van politieke ambtsdragers niet ingevoerd.

Voor de publieke sector en in het bijzonder voor politieke ambtsdragers is de hoogte van het ministersalaris bepalend gebleven, namelijk door middel van de Wet normering topinkomens die geldt voor de gehele semipublieke sector. De aanpassing van de Wet normering topinkomens bevestigt de normerende werking van het ministersalaris door het oorspronkelijke normsalaris te verlagen van 130% naar 100% van het ministersalaris. Met het hanteren van het ministersalaris als beloningsmaximum kan de salariëring in de (semi-) publieke sector naar een '*maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en verantwoord niveau*' worden gebracht.[90] De normbezoldiging van een minister heeft daarmee een breder werkingsgebied en grotere impact gekregen.

5.2.3 Bezoldiging volksvertegenwoordigers

Volksvertegenwoordigende functies zijn in beginsel nevenfuncties die naast een hoofdfunctie in de maatschappij worden uitgeoefend. Achterliggende gedachte is dat voor volksvertegenwoordigers op deze wijze de binding met de maatschappij intact blijft.

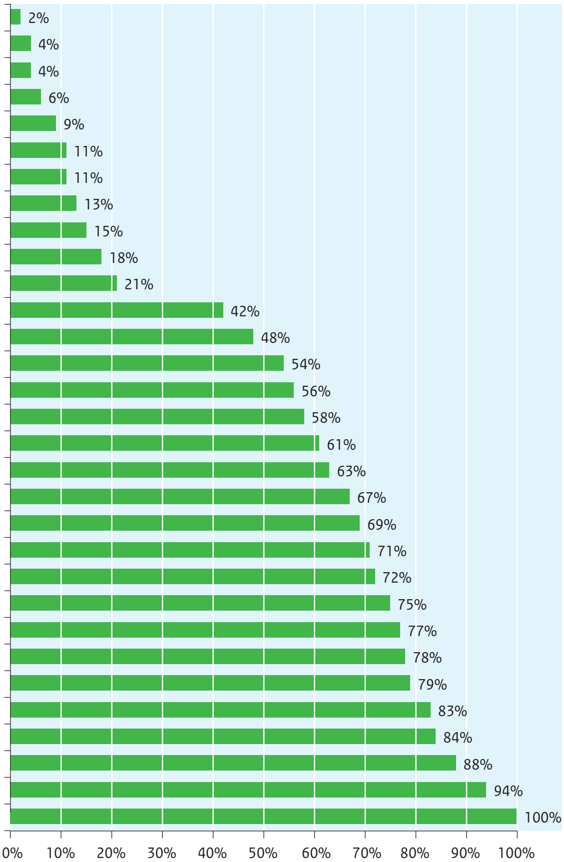
> “*De aard van het lidmaatschap van de Eerste Kamer en dat van gemeenteraden en provinciale staten brengen met zich mee dat het geen hoofdfunctie is, maar een functie 'erbij', die men naast een (hoofd)functie (in het maatschappelijk leven) vervult. Juist het hebben van een (hoofd)functie in het 'gewone' beroeps- en bedrijfsleven anderszins kan aan de uitoefening van de genoemde lidmaatschappen ten goede komen.*[91] ”

In het geval een volksvertegenwoordiger een sociale zekerheidsuitkering heeft, dienen er geen financiële belemmeringen te zijn om een politieke functie te aanvaarden of te continueren. Mensen met een uitkering dienen op gelijke voet als andere burgers deel te kunnen nemen aan democratisch gekozen organen, zonder dat zij behoeven te vrezen dat een volksvertegenwoordigende functie hun in een financieel slechtere positie plaatst dan zonder een dergelijke functie. Wel dienen oplossingen in het kader van de sociale zekerheidsregelingen voor eventuele knelpunten niet of zo min mogelijk in strijd te zijn met het karakter en de systematiek van de sociale zekerheidsregelingen.[92]

89 Kamerstukken II 2008/09, 30 424, nr. 15.
90 Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, blz. 2.
91 Kamerstukken I 1994/95, nr. 51a, blz. 2.
92 Kamerstukken II 1988/89, 21 190, nr. 3, blz. 1.

Figuur 7 Beloningsverhoudingen politieke ambtsdragers

Raadslid tot 8.000 inw.	€ 236	2%
Raadslid 8.001-14.000 inw.	€ 372	4%
AB-lid waterschap	€ 448	4%
Raadslid 14.001-24.000 inw.	€ 580	6%
Raadslid 24.001-40.000 inw.	€ 901	9%
Statenlid	€ 1.093	11%
Raadslid 40.001- 60.000 inw.	€ 1.173	11%
Raadslid 60.001-100.000 inw.	€ 1.372	13%
Raadslid 100.001-150.000 inw.	€ 1.558	15%
Raadslid 150.001-375.000 inw.	€ 1.815	18%
Raadslid > 375.001 inw.	€ 2.209	21%
Wethouder tot 8.000 inw.	€ 4.381	42%
Wethouder 8.001-14.000 inw.	€ 4.965	48%
Wethouder 14.001-24.000 inw.	€ 5.553	54%
Burgemeester tot en met 8.000 inw.	€ 5.748	56%
Wethouder 24.001-40.000 inw.	€ 5.943	58%
Burgemeester 8.001-14.000 inw.	€ 6.323	61%
Wethouder 40.001-60.000 inwoners	€6.530	63%
Burgemeester 14.001-24.000 inw.	€ 6.894	67%
Wethouder 60.001-100.000 inwoners; DB-lid waterschap	€ 7.115	69%
Lid Tweede Kamer	€ 7.312	71%
Burgemeester 24.001-40.000	€ 7.458	72%
Wethouder 100.001-150.000 inw.	€ 7.703	75%
Gedeputeerde	€7.900	77%
Burgemeester 40.001-60.000 inw.	€ 8.018	78%
Wethouder 150.001-375.000 inw.	€ 8.113	79%
Voorzitter waterschap	€ 8.541	83%
Burgemeester 60.001-100.000 inw.	€ 8.627	84%
Burgemeester 100.001-150.000 inw.; Wethouder > 375.001 inw.	€ 9.098	88%
Staatssecretaris; Burgemeester 150.001-375.000 inw.	€ 9.692	94%
Minister(-president); CvdK, Burgemeester G3	€ 10.326	100%



Aan het arbeidsvoorwaardelijk pakket van een voltijds volksvertegenwoordiger kunnen andere eisen worden gesteld dat aan dat van een deeltijdfunctionaris.

> “*Is het ambt van volksvertegenwoordiger een nevenfunctie, dan kan met de toekenning van een betrekkelijk geringe schadeloosstelling en kostenvergoeding worden volstaan. Is de vertegenwoordigende functie bijna of geheel een full-time betrekking, dan moeten aan het voorzieningenniveau hogere eisen worden gesteld.*[93] ”

De discussie rond de schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer richtte zich vaak op de vraag of het lidmaatschap van de Tweede Kamer al dan niet een voltijdsbetrekking moest

93 D. J. Elzinga, De financiële positie van de leden der Staten-Generaal, Nederlands parlementsrecht, monografie I, Groningen, 1985, blz. 30.

zijn. Geleidelijk is een verschuiving opgetreden naar een voltijds vervulling van het kamerlidmaatschap, maar een aantal kamerleden bleef naast het kamerlidmaatschap ook andere functies vervullen. De regeling van de schadeloosstelling uit 1968 moest dan ook een neutraal karakter krijgen, in die zin dat uit de regeling geen voorkeur zou mogen uitgaan naar een bepaalde opvatting betreffende de vol- of deeltijd taakvervulling van het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Tegen deze achtergrond is nog altijd in de wet de constructie van een gedifferentieerde schadeloosstelling neergelegd, waarbij inkomsten uit andere functies worden gekort op de maximale schadeloosstelling.

5.2.4 Dezelfde salarisontwikkeling voor alle politieke ambtsdragers

Politieke ambtsdragers volgen via het referentiemodel de contractloonontwikkeling in de markt. Het referentiemodel bepaalt de loonruimte voor overheidswerknemers op basis van de gemiddelde contractloonontwikkeling, sociale lastenontwikkeling en pensioenlasten van de marktsector. De indexatie van de bezoldiging van politieke ambtsdragers werd gekoppeld aan de salarisontwikkeling van overheidswerknemers in de sector Rijk, dus ook de salarisontwikkeling van de decentrale politieke ambtsdragers. Indirect wordt daarmee voor alle politieke ambtsdragers het referentiemodel voor de salarisontwikkeling van overheidswerknemers gevolgd. Alleen de vergoeding voor de werkzaamheden van staten-, raads- en algemeen bestuursleden is gekoppeld aan het indexcijfer CAO lonen overheid inclusief bijzondere beloningen.

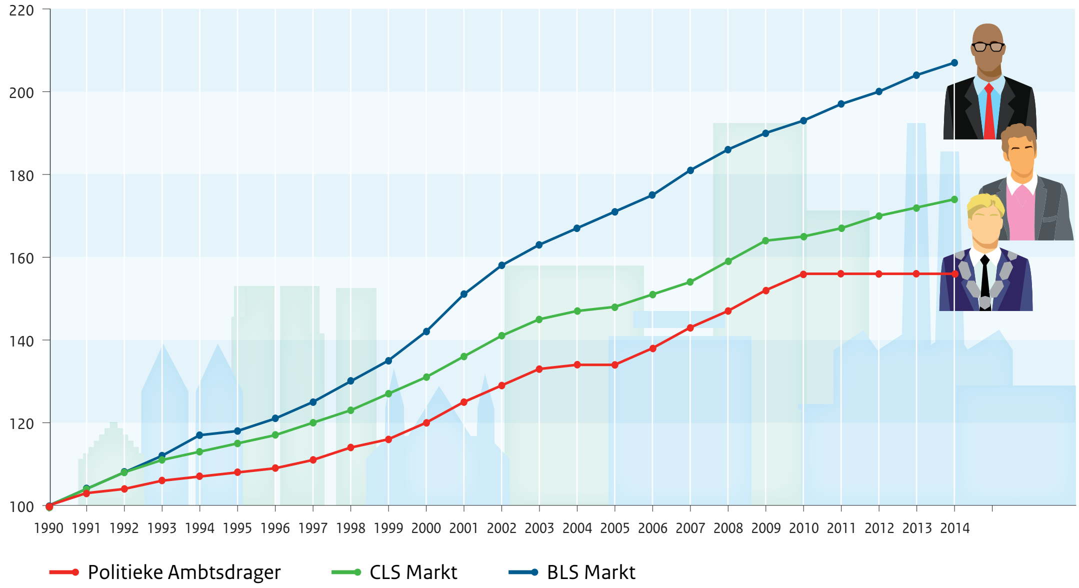
Indien de beheersing van overheidsuitgaven daartoe noodzaakt, wordt de uitkomst van het referentiemodel beleidsmatig verlaagd en blijft daarmee ook de bezoldiging van politieke ambtsdragers achter ten opzichte van werknemers in de markt. Dat blijkt uit onderstaande grafiek waarin voor de afgelopen 25 jaar de contractloonstijging in de marktsector (CLS, bron; CPB, Mev 2014, 1990 =100) en de brutoloonstijging in de marktsector (BLS, bron; CPB Mev 2014, 1990 = 100) is afgezet tegen de loonstijgingen van politieke ambtsdragers (dagelijks bestuurders op alle bestuursniveaus, voorzitters en leden Eerste en Tweede Kamer) (1990 =100).

De contractloonstijging betreft het gemiddelde van de aan alle werknemers toegekende loonontwikkeling. In de brutoloonstijging zijn ook de individuele incidentele looncomponenten meegenomen zoals toeslagen, doorgroei in de salarisschaal (periodieken) en prestatiebeloning. Zoals eerder aangegeven gelden dergelijke individuele beloningscomponenten per definitie niet voor politieke ambtsdragers.

Op deze wijze ontstaat een vergelijkingsmaat waarmee niet het salarisniveau maar de salaris*ontwikkeling* kan worden vergeleken.

De ontwikkeling van het salaris van politieke dagelijks bestuurders en voorzitters en leden van de Eerste en Tweede Kamer bleef jaar op jaar achter bij de contractloonontwikkeling en zeker ook bij de brutoloonstijging in de markt. De achterstand werd nog verder vergroot nadat met ingang van 2009 ook voor politieke ambtsdragers de nullijn gold.

Figuur 8 Vergelijking loonontwikkeling



Bij de introductie van de rechtspositiebesluiten voor gedeputeerden en wethouders in 1994 is uitgebreid stil gestaan bij de vraag of bij de aanpassingen van de arbeidsvoorwaarden bij de desbetreffende sectoren (Provincies dan wel Gemeenten) of juist bij één sector (Rijk) moest worden aangesloten. Per 1 april 1993 was namelijk het sectorenmodel ingevoerd. De onderhandelingen over salaris, arbeidsduur en aanvullende aanspraken bij ziekte en werkloosheid werden niet meer centraal gevoerd maar in acht overheidssectoren. Dit had tot gevolg dat de arbeidsvoorwaarden per sector konden gaan verschillen. Op grond van de volgende overwegingen is gekozen voor aansluiting bij één sector (Rijk) en niet voor aansluiting bij verschillende sectoren (zoals de sector Provincies voor gedeputeerden, de sector Gemeenten voor wethouders of de sector Waterschappen voor de dagelijks bestuursleden van de Waterschappen):

- Waarborgen van eenheid en uniformiteit binnen het openbaar bestuur. *'Het Rijk draagt zorg voor een deugdelijke rechtpositie van bestuurders, mede om te verzekeren dat er genoeg gekwalificeerde personen voor bestuursfuncties beschikbaar zijn'.*
- Op de salarisontwikkeling van de decentrale sectoren Provincies, Gemeenten en Waterschappen heeft het Rijk geen invloed.
- Geen verschil in salarisontwikkeling tussen bestuurders bij dezelfde bestuurslaag. *'Ervaring in het verleden heeft geleerd dat, hoewel het gaat om verschillende functies, verschil in salarisontwikkeling tussen commissarissen van de Koning enerzijds en gedeputeerden anderzijds, als problematisch zal worden ervaren'.*[94]

94 Stb. 1994, nr. 241, blz. 13.

- Waarborgen van de juiste onderlinge verhoudingen tussen de verschillende categorieën politieke ambtsdragers. Voorkomen moet worden dat er druk ontstaat om bij een verschillende salarisontwikkeling bij de sectoren steeds de meest gunstige ontwikkeling te volgen.

5.2.5 Conclusie bezoldiging

Uitgangspunten bezoldiging en vergoeding voor de werkzaamheden zijn:

- De beloningshoogte dient in lijn te zijn met de bestuurlijke zwaarte van de functie.
- Het inwonertal is voor gemeenten de graadmeter voor de bestuurlijke zwaarte en de daarbij horende bezoldigingshoogte. In het geval het inwonertal geen goede graadmeter is voor de bestuurlijke zwaarte, kunnen gemeenten in een hogere inwonersklasse worden geplaatst ('zogeheten opklassificatie').
- De bezoldiging van politieke ambtsdragers bij de provincies is voor alle provincies gelijk aangezien de werklast van provinciale bestuurders niet zo sterk afhankelijk is van inwonertallen als bij gemeenten het geval is.
- De bezoldiging van waterschapsbestuurders is voor alle waterschappen gelijk. Door taakverbreding en schaalvergroting ligt de bestuurslast van waterschappen op hetzelfde niveau.
- Een volksvertegenwoordigende functie bij de Eerste Kamer en de decentrale overheden is een nevenfunctie om de binding met de maatschappij te behouden. De vergoeding voor de werkzaamheden compenseert de inkomensachteruitgang in de hoofdfunctie als gevolg van het tijdsbeslag van de vertegenwoordigende functie. Leden van de Tweede Kamer hebben een voltijdsfunctie. Aan het voorzieningenniveau moeten daarom hogere eisen worden gesteld.
- De bezoldiging van een minister vormt de top van het salarisgebouw van politieke ambtsdragers.
- Politieke ambtsdragers kunnen niet kunnen profiteren van arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen als gevolg van arbeidsduurverkorting en schalenherstructureringen.
- Structurele salarisverhogingen (anders dan indexeringen) voor ministers en leden van de Staten-Generaal gaan pas in na de (eerst)volgende verkiezingen om te voorkomen dat politieke ambtsdragers over het eigen salaris besluiten.
- Voor de salarisontwikkeling van alle politieke ambtsdragers wordt hetzelfde indexatiecijfer gehanteerd. Indien de beheersing van overheidsuitgaven daartoe noodzaakt, wordt uitkomst van het referentiemodel beleidsmatig verlaagd en blijft daarmee ook de bezoldiging van politieke ambtsdragers achter ten opzichte van werknemers in de markt. Daardoor ontwikkelt de bezoldiging van politieke ambtsdragers zich structureel langzamer dan de contractloonontwikkeling in de marktsector.

5.3 Uitkering

5.3.1 Uitkering na aftreden

Politieke ambtsdragers zijn na het aftreden uitgesloten van een uitkering bij werkloosheid op grond van de Werkloosheidswet (WW). In artikel 6 van de WW is bepaald dat een minister, staatssecretaris, commissaris van de Koning, burgemeester, Nationale ombudsman, substituut-ombudsman, lid van gedeputeerde staten, wethouder, voorzitter van een waterschap of de Rijksvertegenwoordiger voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba geen dienstbetrekking heeft op grond waarvan een WW-uitkering bij ontslag kan worden toegekend. Volksvertegenwoordigers zoals leden van de Staten-Generaal, staten- en raadsleden zijn uitgesloten van de WW omdat ze per definitie geen dienstbetrekking hebben.
Een politieke ambtsdrager verliest zes maanden na de aanvang van zijn politieke ambt zijn eventuele voorafgaand aan het politieke ambt als werknemer opgebouwde aanspraken op een WW-uitkering.

Voor politieke ambtsdragers geldt een specifiek en eigenstandig uitkeringsrecht. Zoals in de wet uit 1951 die een uitkeringsrecht introduceerde voor het nieuwe ambt van staatssecretaris. In de memorie van toelichting werden vier wezenlijke en bijzondere elementen voor een eigenstandige uitkeringsregeling voor politieke ambtsdragers aangehaald, die nog altijd van belang zijn. Een uitkering bij aftreden:

- biedt compensatie voor het bij aanvaarden van het ambt moeten laten vallen van met het politieke ambt onverenigbare aanspraken;
- biedt compensatie voor het politieke afbreukrisico;
- schept financiële onafhankelijkheid van de individuele politieke ambtsdrager ten opzichte van het eigen bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan;
- biedt na aftreden een tijdelijke financiële overbrugging naar een nieuwe inkomensvoorziening.

Het uitkeringsrecht van politieke ambtsdragers was aanvankelijk fragmentarisch geregeld. In 1969 komt aan de gefragmenteerde regelgeving een eind als de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) in werking treedt voor leden van de Tweede Kamer, bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders. De reguliere uitkering bedraagt sinds dat jaar minimaal twee jaar en maximaal zes jaar. Bij een leeftijd van 50 jaar en een diensttijd van tien jaar wordt de uitkering voortgezet tot de leeftijd van 65 jaar. Voor leden van de Tweede Kamer, gedeputeerden en wethouders wordt bij een ambtsvervulling van minder dan drie maanden een uitkeringsduur van zes maanden toegekend.

Voor het recht op een Appa-uitkering geldt geen verwijtbaarheidstoets;

> *Meer in het bijzonder zal daardoor een «vrijwillig» vertrek uit zo'n functie veelal moeilijk, naar analogie met een werknemer die verwijtbaar werkloos is geworden, als verwijtbaar aangemerkt kunnen worden, omdat daarbij politieke motieven een (belangrijke) rol kunnen spelen. Daarover te oordelen, met als mogelijke consequentie het ontzeggen aan de belanghebbende van zijn financiële aanspraken, is een hachelijke zaak, nog daargelaten wie daarover zal moeten oordelen.*[95]

In 2010 wordt naar aanleiding van het advies van de commissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) de ingangsleeftijd van de voortgezette uitkering verhoogd tot 55 jaar en de maximale duur van de reguliere uitkering verlaagd van zes naar vier jaar. In de Appa werd ook het loopbaanprincipe geïntroduceerd, waardoor bij de overgang naar een andere politieke functie opgebouwde uitkeringsaanspraken kunnen worden meegenomen. De invoering van het loopbaanprincipe kwam voort uit de in de praktijk gebleken ongewenste uitkomsten van de uitkeringsduur bij de overgang van het ene naar het andere politieke ambt. Er deden zich situaties voor dat de aanvaarding van een nieuwe politieke functie een nadelige invloed had op de duur van de uitkering.
Ook wordt bij deze gelegenheid de sollicitatieplicht ingevoerd. Bij de vormgeving van de sollicitatieplicht wordt zo veel als mogelijk aangesloten bij verplichting in de Werkloosheidswet om passende arbeid te aanvaarden. Ook het sanctieregime is geënt op de WW.

> *Uitgangspunt (...) is het streven van het kabinet de regeling in de Appa meer in lijn te brengen met de regelingen die voor werknemers gelden. Dit met inachtneming van het feit dat het politieke ambt bijzondere risico's met zich meebrengt, met name door het tijdelijke karakter en het grote afbreukrisico, en dat dit een specifiek arbeidsvoorwaardenpakket rechtvaardigt. De voor werknemers voorgestelde en ingevoerde maatregelen worden dan ook doorvertaald naar de Appa, rekening houdend met het bijzondere karakter van het politieke ambt.*[96]

Daarom gaat de sollicitatieplicht drie maanden na het aftreden in:

> *Werknemers weten veelal van te voren dat zij werkloos worden. (...) Bij politieke ambtsdragers is dit niet het geval. Het ontslag houdt veelal verband met politieke redenen of is een gevolg van verkiezingen. Een opzegtermijn ontbreekt en het is niet wenselijk dat politieke ambtsdragers zich gedurende hun ambtsperiode richten op het vinden van een andere betrekking.*[97]

95 Kamerstukken II 2000/01, 27 220, nr. 6, blz. 2.

96 Kamerstukken II 2005/06, 30 424, nr. 9, blz. 16.

97 Ibidem, blz. 17.

De uitkeringsregeling voor werknemers (de Werkloosheidswet) wordt steeds meer als referentie voor de Appa-uitkering aangehaald. In het Stabiliteitsprogramma – het op 26 april 2012 gesloten akkoord tussen het kabinet en vijf fracties in de Tweede Kamer – is bijvoorbeeld afgesproken dat de maximumduur van de uitkeringsregeling gelijk wordt gesteld aan de maximum WW-duur. De reguliere uitkeringsduur werd daarmee in 2012 teruggebracht van vier jaar naar drie jaar en twee maanden.
De regering vond dat het uitkeringsregime periodiek moet worden geijkt aan wat maatschappelijk gezien gebruikelijk is. De voorgestelde verkorting van de uitkeringsduur van vier jaar naar drie jaar en twee maanden tastte naar het oordeel van het kabinet het eigenstandige karakter van de uitkeringsvoorziening van politieke ambtsdragers niet wezenlijk aan.

5.3.2 Uitkering bij arbeidsongeschiktheid

Op dezelfde wijze als in de Werkloosheidswet zijn politieke ambtsdragers ook uitgesloten van de arbeidsongeschiktheidsregeling die geldt voor (overheids-)werknemers.
Voor het verstrekken van een Appa-uitkering is de vertrekreden van een politieke ambtsdrager in eerste instantie niet van belang. Een politieke ambtsdrager moet zelf vrijelijk kunnen beoordelen of hij nog (fysiek) in staat is om te kunnen blijven functioneren. Het past niet in het Nederlands democratisch bestel dat een medicus een volksvertegenwoordiger of bestuurder kan verplichten om zijn functie neer te leggen. Dat is een wezenlijk kenmerk waarmee zij zich onderscheiden van werknemers. Een politieke ambtsdrager heeft niet de verplichting om zich ziek te melden[98] en kent ook geen aanspraken op grond van de Ziektewet. Wel is aan volksvertegenwoordigers en dagelijks bestuurders gedurende een periode van 16 weken - op verzoek van betrokkene - de mogelijkheid van verlof bij ziekte of zwangerschap geïntroduceerd teneinde vervanging tijdens deze periode mogelijk te maken.

Op basis van de Appa wordt beoordeeld of betrokkene algemeen invalide is op de dag waarop de duur van de reguliere Appa-uitkering eindigt. In dat geval komt hij in aanmerking voor een voortgezette uitkering. In 1994 is een aangescherpte definitie voor invaliditeit in de Appa opgenomen op basis van de Wet terugdringing beroep arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers. Na toekenning van een voortgezette uitkering bij invaliditeit moet binnen het jaar opnieuw een keuring plaatsvinden die kan leiden tot intrekking of herziening van de uitkering. De uitkering kan daarna telkens worden voortgezet voor een periode van maximaal drie jaar.

98 In het verleden gold voor commissarissen en burgemeesters net als voor werknemers een ontslagverbod en loondoorbetalingverplichting gedurende een ziekteperiode van twee jaar. Vanwege de noodzaak van bestuurlijke continuïteit bij eenhoofdige functies zijn deze functionarissen onder de Appa gebracht. Nu kunnen de commissaris van de Koning en de burgemeester al na zes maanden na ziekmelding worden ontslagen. Deze termijn kan eenmaal met zes maanden worden verlengd als herstel in die periode kan worden verwacht.

5.3.3 Reikwijdte Appa

Leden van de Tweede Kamer, bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders ontlenen sinds 1969 hun pensioen- en uitkeringsaanspraken aan de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa). In de Waterschapswet was geregeld dat voor dagelijks bestuursleden van de waterschappen de Appa-bepalingen voor gedeputeerden van overeenkomstige toepassing werden verklaard. Met ingang van 2010 zijn de dagelijks bestuursleden rechtstreeks onder de werking van de Appa gebracht. Leden van de Eerste Kamer vallen niet onder de werkingssfeer van de Appa maar ontvangen op basis van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer sinds 1969 een vergoeding voor het zelf treffen van secundaire voorzieningen op het gebied van arbeidsongeschiktheid, ouderdoms- en nabestaandenpensioen.

Over de uitbreiding van de reikwijdte van de uitkeringsregeling in de Appa is een uitgebreid debat gevoerd.

> “*Het kabinet meent dat alle functies waarbij men functioneert in het politieke domein en het democratische krachtenveld en waarbij de bezoldiging uit die functie het hoofdinkomen vormt, onder de werking van de Appa moeten vallen.*[99] ”

Voor een afbakening van het begrip politieke ambtsdrager wordt dus uitgegaan van het criterium dat het de overheidsfunctionarissen betreft die direct of indirect worden gekozen, dan wel van wie de positie is gebaseerd op de politieke vertrouwensregel of -norm. Commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van waterschappen zijn om deze reden in 2010 onder het uitkeringsrecht van de Appa gebracht. De pensioenaanspraken zijn achtergebleven in het ABP-fonds in verband met voornemen de Appa-pensioenaanspraken van alle Appa-gerechtigde politieke ambtsdragers op termijn onder te brengen in een fonds.

5.3.4 Conclusies uitkeringsregeling

> Uitgangspunt is dat voor politieke ambtsdragers waarbij de bezoldiging uit die functie het hoofdinkomen vormt [100] en die functioneren in het politieke domein en het democratisch krachtenveld een eigenstandige uitkeringsregeling in de rede ligt. Er geldt vanwege de vertrouwensregel geen verwijtbaarheidstoets. Bij ziekte en arbeidsongeschiktheid moet een politieke ambtsdrager zelf vrijelijk kunnen beoordelen of hij nog (fysiek) in staat is om te kunnen blijven functioneren.

99 Kamerstukken II 2005/06, 30 424, nr. 3, blz. 5.

100 Provinciale Staten en de gemeenteraad hebben de mogelijkheid om voor respectievelijk gedeputeerden en wethouders een lagere tijdsbestedingsnorm dan 100% vast te stellen. Dagelijks bestuursleden van de waterschappen vervullen hun ambt in de regel in deeltijd. Ook deze dagelijks bestuurders vallen echter onder de uitkeringsregeling van de Appa ook al vervullen zij het ambt niet voltijds.

De uitkeringsregeling is bedoeld om:

- compensatie te bieden voor het bij aanvaarden van het ambt moeten laten vallen van met het politieke ambt onverenigbare aanspraken;
- compensatie te bieden voor het politieke afbreukrisico;
- financiële onafhankelijkheid te garanderen van de individuele politieke ambtsdrager ten opzichte van het eigen bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan. Er wordt dus ook niet onderhandeld over financiële vertrekvoorwaarden met politieke ambtsdragers;
- na aftreden een tijdelijke financiële overbrugging te bieden naar een nieuwe inkomensvoorziening.

5.4 Pensioen

5.4.1 Opbouwpercentage en pensioengeldige tijd

Politieke ambtsdragers kenden een aanspraak op een direct ingaand pensioen na aftreden. Deze regeling werd gewijzigd in een aflopende uitkering bij aftreden en een uitgesteld pensioen bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. In 1957 gaat dit gelden voor leden Tweede Kamer, bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders. Commissarissen van de Koning en burgemeesters zijn vanwege de dan nog sterke ambtelijke inslag van hun rechtspositie ondergebracht bij de ABP-pensioenregeling.
De Appa-pensioenregeling is een eigenstandige pensioenregeling met als referentie de ambtelijke pensioenregeling. Er was verschil in opbouwpercentage met de pensioenregeling voor ambtenaren maar ook tussen de verschillende ambten.[101] Voor Kamerleden, gedeputeerden en wethouders gold een opbouwpercentage van 3,5% en een maximum aantal dienstjaren van 20. Te behalen eindpercentage was 70%. Een minister kende een opbouwpercentage van 5% en een maximaal aantal dienstjaren van 8 (dus een maximale opbouw van 40%).
De argumentatie voor het verschil in opbouwpercentage was het verschil in onzekerheid van het ambt.

> “ *Het verschil in karakter en bestendigheid tussen de onderhavige politieke ambten (...) is oorzaak dat voor de minister en staatssecretaris een hoger percentage geldt dan voor kamerleden, leden van gedeputeerde staten en wethouders.*[102] ”

De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) nam met ingang van 1 januari 1969 de versnelde pensioenopbouw over. In de jaren ‘70 is vervolgens de pensioenopbouw langdurig en uitgebreid onderwerp van discussie geweest. De argumentatie voor de versnelde opbouw was de volgende[103]:

101 Voor ambtenaren geldt dan een opbouwpercentage van 1,75%.

102 Kamerstukken II 1968/69, 9 636, nr. 7, blz. 3.

103 Kamerstukken II 1978/79, 14 333, nrs. 1-3, blz. 18

a. het labiele karakter van politieke functies rechtvaardigt een hogere pensioenopbouw dan voor ambtenaren geldt;
b. van de politieke functies draagt die van bewindspersonen een sterker labiel karakter dan de overige, waardoor een nog hogere pensioenopbouw gerechtvaardigd is;
c. een goede pensioenregeling is van belang voor het aantrekkelijk maken van de politieke functie.

Voor alle categorieën politieke ambtsdragers werd met ingang van 1 januari 1979 de verhoogde opbouw van 3,5% beperkt tot de eerste vier jaren. De opvatting was dat aan het labiele karakter van politieke functies een te grote betekenis was toegekend.

> “*Immers niet de pensioenvoorziening, doch de uitkeringsregeling zal de specifieke risico's in verband met een mogelijke onverwacht (politiek) verlies van functie dienen te compenseren.*[104]”

Na de introductie van het Witteveenkader met fiscale grenzen voor pensioenopbouw besloot de Tweede Kamer na een intensieve discussie uiteindelijk in 2001 het fiscaal maximaal toelaatbare opbouwpercentage van 2% in de Appa op te nemen. In verband met het politieke afbreukrisico werd deze pensioenopbouw van 2% dan wel volledig voortgezet gedurende de eerste vier uitkeringsjaren. Vanwege dit uitgangspunt wordt het opbouwpercentage gehalveerd als er neveninkomsten zijn waaruit elders pensioenopbouw kan worden verondersteld.

Met ingang van 1 januari 2014 wordt het fiscale kader voor de pensioenopbouw nog verder aangescherpt. In de Appa wordt vastgelegd dat het opbouwpercentage gelijk wordt gesteld aan het opbouwpercentage van een overheidswerknemer. Nu het fiscale kader met ingang van 1 januari 2015 nog verder is versoberd, blijft door deze eerdere wijziging de Appa-pensioenopbouw automatisch in de pas lopen door het opnieuw verlaagde ABP-opbouwpercentage. Bij neveninkomsten wordt de pensioenopbouw niet meer in alle gevallen gehalveerd maar naar rato aangepast. Met ingang van 2014 is ook de eindloon- vervangen door een middelloonsystematiek en wordt de pensioenregeling – op een paar uitzonderingen na, zoals de hoogte van het nabestaandenpensioen en de franchise – zoveel mogelijk gelijk getrokken met de ABP-regeling. Het is het voornemen van de regering de Appa-pensioenregeling ook op deze overgebleven punten geheel in lijn te brengen met de ABP-regeling.

5.4.2 Fondsfinanciering

De financieringswijze van de politieke pensioenen verschilt fundamenteel van die van werknemers. Pensioenen van politieke ambtsdragers worden niet voorgefinancierd door premieafdracht tijdens de ambtsvervulling naar een pensioenfonds, maar worden achteraf

104 Ibidem.

bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd uit de begroting van het bestuursorgaan betaald.
Na de privatisering van het ABP in 1993 komt fondsfinanciering van de Appa opnieuw in de belangstelling te staan:

> *Politici zijn zo langzamerhand terechtgekomen in een begrotingsgefinancierd pensioenreservaat.*[105]

In de naar aanleiding van dit debat aanvaarde motie Van der Hoeven c.s.[106] van 20 februari 2001 constateerde de Tweede Kamer dat de Appa niet voorziet in een overgang naar volledige kapitaaldekking en fondsvorming voor de pensioenen van politieke ambtsdragers en dat eveneens niet is voorzien in een centrale pensioenadministratie voor de Appa. De Tweede Kamer heeft verzocht een voorstel aan de Kamer voor te leggen waarin is voorzien in:

- een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking en fondsvorming voor alle politieke ambtsdragers op nationaal, provinciaal, gemeentelijk en waterschapsniveau, zo mogelijk onder te brengen bij een pensioenfonds, bijvoorbeeld het ABP;
- een bijbehorende overgangsregeling, van toepassing indien tot overgang wordt besloten;
- een centrale pensioenadministratie voor politieke ambtsdragers.

Naar aanleiding van de motie heeft het kabinet de commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie-Dijkstal) verzocht een advies uit te brengen over modernisering van het pensioenstelsel in de Appa. In het advies van de commissie is gemotiveerd aangegeven waarom aansluiting van de Appa-populatie bij een bestaand pensioenfonds opportuun is.[107] De commissie adviseerde tweeërlei, te weten de overgang naar fondsfinanciering en de aansluiting bij een bestaand fonds. De commissie-Dijkstal merkte op dat een zelfstandig Appa-fonds onwenselijk is omdat een dergelijk fonds met de beperkte omvang van een voor de Appa benodigd belegd vermogen geen toekomstbestendige optie is. De financiële risico's en de uitvoeringsrisico's zouden daarmee te groot zijn.

Bij de ontvangst van het advies in 2006 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de lijn van het advies overgenomen dat de huidige Appa modernisering behoeft, dat de decentrale uitvoering risicovol is, maar dat in antwoord hierop een zelfstandig Appa-pensioenfonds geen haalbare kaart is. Door de Appapopulatie onder te brengen bij het ABP-fonds en in de ABP-regeling wordt fondsfinanciering, centrale uitvoering en de noodzakelijke modernisering geregeld. Voorzien werd dat de condities waaronder aansluiting bij een bestaand fonds moet gaan plaatsvinden, nog veel nader onderzoek zou vergen. Een definitief besluit over de aansluiting bij het ABP-fonds kan pas door het kabinet, Kamer en de Pensioenkamer worden genomen als er duidelijkheid is over de door de commissie al aangeduide overgangscondities. Daar wordt aan gewerkt.

105 Handelingen II 2000/01, nr. 6, blz. 320.

106 Kamerstukken II 2000/01, 26 043, nr. 25.

107 Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 27.

5.4.3 Conclusie pensioenen

Uitgangspunt is dat er geen aanleiding meer is om de pensioenaanspraken van politiek ambtsdragers en de financiering daarvan vanwege de eigenstandige positie te laten verschillen van werknemers die onder de verplichtstelling vallen voor hun pensioenvoorziening.

5.5 Onkostenvergoedingen en voorzieningen voor de uitoefening van het ambt

Politieke ambtsdragers krijgen van het bestuursorgaan voorzieningen en verstrekkingen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het ambt. Daarnaast kennen politieke ambtsdragers kosten op het grensvlak van privé en zakelijk (vooral in de representatieve sfeer) die samenhangen met de ambtsvervulling. Ter compensatie ontvangen politieke ambtsdragers een vaste onkostenvergoeding. Dit zogeheten voorzieningenstelsel is geleidelijk strakker gereguleerd. Er is daarbij een verschil ontstaan in systematiek tussen enerzijds volksvertegenwoordigers en anderzijds voorzitters en dagelijks bestuurders. Als voorbeeld worden tegen deze achtergrond het voorzieningenstelsel voor leden van de Tweede Kamer en bewindspersonen gepresenteerd:

5.5.1 Voorzieningenstelsel volksvertegenwoordigers

Leden van de Staten-Generaal kennen alleen vaste vergoedingen voor ambtsgerelateerde kosten. Op grond van de Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer kunnen geen variabele kosten worden gedeclareerd.[108] Ook voor binnenlandse dienstreizen krijgen leden van de Tweede Kamer een vaste jaarlijkse vergoeding op basis van een vastgesteld gemiddeld aantal kilometers. Er zijn drie vergoedingen:

1. Een onkostenvergoeding voor ambtsgerelateerde beroepskosten zoals representatie.
2. Een vergoeding woon-werkverkeer (jaarkaart eerste klasse of een vergoeding voor autokosten).
3. Een verblijfkostenvergoeding waarvan de hoogte afhankelijk is van de afstand tussen woonplaats en Den Haag. Naarmate het lid van de Staten-Generaal verder van Den Haag woonachtig is, neemt het aandeel van de logieskosten in de verblijfkostenvergoeding navenant toe.

Deze systematiek maakt het mogelijk dat aspirant-Kamerleden uit het gehele land zich kandidaat kunnen stellen. Met ingang van 1995 geldt dit stelsel ook voor leden van de Eerste Kamer.

108 In 2009 maakt de Daily Telegraph declaraties bekend van Britse parlementariërs en bewindspersonen (die ook lid zijn van het parlement). De voorzitter van het Lagerhuis, verschillende parlementariërs en kabinetsleden treden af als uit de publicaties blijkt dat er op grote schaal privékosten zijn gedeclareerd en is gefraudeerd met de vergoeding voor een pied-à-terre.

5.5.2 Bewindspersonen

Doordat de voorzieningen voor bewindspersonen zeer verspreid waren geregeld en de uitvoeringspraktijk zeer verschillend was, ontbrak transparantie op het punt van de uitgaven die ten behoeve van ministers en staatssecretarissen worden gedaan.
In 2002 is het nieuwe voorzieningstelsel voor ministers en staatssecretarissen ingevoerd, vastgelegd in het Voorzieningenbesluit met een grondslag in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Het Voorzieningenbesluit kent uitsluitend positief geformuleerde bepalingen. Geregeld wordt waar bewindspersonen recht op hebben in plaats van wat er niet is toegestaan. Uitgangspunt hiervan is dat voorzieningen die voor bewindslieden noodzakelijk zijn in verband met de uitoefening van het ambt zoveel mogelijk rechtstreeks uit de bedrijfsvoering van het departement aan de bewindspersoon ter beschikking worden gesteld (bedrijfsvoeringkosten). Daarnaast zijn er nog specifieke ambtsgerelateerde kosten (bestuurskosten) zoals beveiliging, pied-à-terre, functionele lunches en diners en dienstauto met chauffeur die ook rechtstreeks uit de begroting worden gefinancierd. Het recht op een verblijfsvoorziening maar ook de dienstauto met chauffeur maken het mogelijk dat ook kandidaat-bewindspersonen die verder van Den Haag wonen het ambt kunnen aanvaarden. Voor kosten op het grensvlak van privé en zakelijk (vooral representatie) wordt een vaste maandelijkse onkostenvergoeding verstrekt. Sluitstuk zijn declaraties. Die zijn alleen nog mogelijk in uitzonderlijke situaties zoals bij verblijf in het buitenland.

5.5.3 Conclusies voorzieningenstelsel

Uitgangspunt voor het voorzieningenstelsel is dat voor **volksvertegenwoordigers** vaste reële vergoedingsbedragen voor onkosten, verblijf- en reiskosten voorkomen dat er discussies over declaraties kunnen ontstaan.
Voor **voorzitters en dagelijks bestuurders** worden ambtsgerelateerde voorzieningen zo veel als mogelijk in bruikleen verstrekt of rechtstreeks uit de begroting betaald. Voor kosten op het grensvlak van privé en zakelijk wordt een vaste onkostenvergoeding verstrekt. De mogelijkheid van declaraties vormt het sluitstuk: declaraties dienen voor voorzitters en dagelijks bestuurders uitzondering te zijn.

5.6 Lokale autonomie

De uitkerings- en pensioenregeling in de Appa voor gedeputeerden en wethouders had een facultatief karakter vanuit de gedachte dat het aan provincies en gemeenten moest worden overgelaten om te beslissen of een dergelijke voorziening noodzakelijk is. In 2001 is geconstateerd dat vrijwel alle gemeenten en provincies een dergelijke verordening kenden en dat in beperkte mate gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid af te wijken van de bepalingen in de Appa.
Ook de hoogte van voorzieningen of onkostenvergoedingen van decentrale politieke ambtsdragers zijn zoveel mogelijk centraal vastgelegd.

Een bijzonder aspect van de harmonisering en modernisering is dat het bestuurlijk wenselijk is gebleken om in de rechtspositiebesluiten zoveel mogelijk verplichtend vast te stellen wat de voorwaarden zijn voor toekenning aan de decentrale politieke ambtsdragers van de vergoedingen, tegemoetkomingen of rechtspositionele voorzieningen. Het doel daarvan is om te voorkomen dat de toekenning of de voorzieningen als zodanig onderwerp worden van onderhandelingen of politieke discussie. Hierdoor ontstaat niet alleen zekerheid voor betrokkene over de vergoeding, maar wordt deze ook onttrokken aan een gedifferentieerde besluitvorming die in een aantal gevallen in de praktijk leidde tot discussies over nut en noodzaak en waaraan bovendien soms ook een integriteitaspect werd verbonden.[109]

Uitgangspunt is dat de rechtspositie zoveel mogelijk verplichtend wordt vastgesteld om te voorkomen dat de aanspraken van de eigen bestuurders als zodanig onderdeel zijn van het lokale politieke debat.

5.7 Woonplaatsvereiste en vergaderplaats

Voor politieke ambtsdragers in het lokale bestuur geldt als uitgangspunt dat zij gevestigd moeten zijn in het gebied dat valt onder hun politieke verantwoordelijkheid. Voor het lokale bestuur is de binding die een bestuurder behoort te hebben met de lokale gemeenschap van belang.

Al diegenen die lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen, behoren deel uit te maken van de lokale gemeenschap. Dit uitgangspunt wordt breed gedragen. Het vindt zijn wettelijke vertaling in het woonplaatsvereiste voor raadsleden, burgemeesters en – sinds de dualisering – wethouders. Een lokale bestuurder moet binding en voeling hebben met de lokale gemeenschap, omdat hij of zij een bestuurder vóór en in het belang van de gehele lokale bevolking is.

Voor politieke ambtsdragers in het landelijk bestuur is het juist van belang dat de standplaats Den Haag niet de rekrutering van Kamerleden en bewindspersonen beïnvloedt. Deze verschillende uitgangspunten hebben hun weerslag op de desbetreffende rechtsposities.

Artikel 71 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester zijn werkelijke woonplaats in de gemeente heeft. De raad kan de burgemeester voor ten hoogste een jaar ontheffing verlenen van deze verplichting om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben.[110] Sinds de invoering van de dualisering is een dagelijks bestuurder geen lid meer van de provinciale staten

109 Stb. 2014, nr. 230, blz. 29.

110 Er ligt momenteel ter behandeling een wetsvoorstel in de Eerste Kamer tot wijziging van onder meer de Gemeentewet op grond waarvan de commissaris van de Koning, na het horen van de gemeenteraad, de ontheffing van de burgemeester in bijzondere gevallen tweemaal, telkens voor de duur van maximaal een jaar, kan verlengen (Kamerstukken II 2013/14, 33 691, nr. 13).

of de gemeenteraad. Daardoor kan een gedeputeerde afkomstig uit een andere provincie of een wethouder uit een andere gemeente worden benoemd. In de Provincie- en Gemeentewet is een ontheffingsmogelijkheid van het woonplaatsvereiste opgenomen voor telkens een jaar.

> *Een ander argument voor relativering van het woonplaatsvereiste is gelegen in de behoefte aan kwalitatief goede bestuurders, die rekrutering buiten de grenzen van de eigen gemeente kan rechtvaardigen. Ik wil daarom de mogelijkheid openen dat de raad ontheffing kan verlenen van de verplichting voor de wethouder om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben.*[111]

Het blijkt dat 89% van de wethouders bij benoeming reeds in de betreffende gemeente woonachtig is. Van de 11% die dit niet is, verhuist 4% alsnog naar de gemeente waar de wethouder werkzaam is. 7% van de wethouders die niet in de gemeente woonachtig is ten tijde van de benoeming, is niet alsnog verhuisd naar die gemeente.[112]
Van de zittende gedeputeerden was 89,6% ten tijde van het aantreden woonachtig in de provincie. Voor drie gedeputeerden (5,2%) was dit niet het geval. Van 3 gedeputeerden (5,2%) is het onbekend.[113]
In de rechtspositiebesluiten zijn mogelijkheden opgenomen om commissarissen, gedeputeerden, burgemeesters en wethouders in staat te stellen om te kunnen voldoen aan het woonplaatsvereiste.

Voor leden van de Staten-Generaal en bewindspersonen geldt het omgekeerde. Er is weliswaar een vaste vergaderplaats maar zij hebben niet de verplichting om zich in Den Haag te vestigen. Om geografische spreiding van Kamerleden en bewindspersonen te bevorderen, worden zij schadeloos gesteld voor de verblijfkosten in Den Haag. Naarmate het lid van de Staten-Generaal verder van Den Haag woonachtig is, neemt het aandeel van de logieskosten in de verblijfkostenvergoeding navenant toe. Met ingang van 1995 geldt dit stelsel ook voor leden van de Eerste Kamer. Bewindspersonen die op een afstand van meer dan 50 kilometer van Den Haag wonen hebben recht op een pied-à-terre. Voor woon-werkverkeer en dienstreizen hebben zij (onder meer uit beveiligings- en bereikbaarheidsoverwegingen) de beschikking over een dienstauto met chauffeur.

> Uitgangspunt is dat de rechtspositie het tijdig voldoen aan het woonplaatsvereiste bevordert. In geval er ontheffing van het woonplaatsvereiste is verleend, moet de ambtsdrager rechtspositioneel ook in staat worden gesteld zijn ambt te vervullen. Bij landelijke ambtsdragers dient de rechtspositie de geografische spreiding te bevorderen. De toegankelijkheid van volksvertegenwoordigende functies wordt vergroot door bij reis- en verblijfkosten rekening te houden met de reisafstand tussen woonplaats en de zetel van het bestuursorgaan.

111 Kamerstukken II 2000/01, 27 751, nr. 3, blz. 92.

112 Staat van het bestuur 2014, blz. 28.

113 Ibidem, blz. 69

5.8 Adviescommissie rechtspositie politieke ambtsdragers

De commissie-Dijkstal was een onafhankelijke externe adviescommissie. De wenselijkheid van de instelling van een dergelijke commissie kwam voort uit de ervaring dat de besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers een moeizaam proces is. Dat is niet in de laatste plaats te wijten aan de terughoudendheid van kabinet en Tweede Kamer om te besluiten over de eigen rechtspositie en de eigen beloning in het bijzonder.

In het licht van de economische situatie heeft het kabinet in 2009 uiteindelijk niet besloten tot verhoging van het salaris van ministers met 30% of een eerste stap van 10%. Tegelijkertijd is ook de door de commissie voorgestelde nieuwe samenhangende salarisstructuur geschrapt voor alle politieke ambtsdragers, waarin ook de onkostenvergoedingen een vaste plaats kregen. Daarmee was er ook geen reden meer tot het instellen van een Adviescollege rechtspositie politieke ambtsdragers en topambtenaren die in het bijzonder tot taak zou krijgen om periodiek de regering te adviseren over het beloningsniveau, de onderlinge beloningsverhoudingen en overige rechtspositionele aangelegenheden van politieke ambtsdragers.
Niettemin lag dankzij de commissie-Dijkstal voor het eerst in 25 jaar een wetsvoorstel tot structurele aanpassing van het ministersalaris als nieuw normsalaris voor de salarissen van de publieke sector voor. Dit feit was volgens de regering al een bevestiging dat een onafhankelijke adviescommissie het proces van salarisaanpassingen in de publieke sector minder moeizaam doet verlopen. Terugkijkend op de advisering van de commissie Dijkstal constateerde de regering dat de adviezen een positieve werking hebben gehad op de inhoud van het publieke debat over topinkomens.

> “*Het aanpassen van de salarissen van politieke ambtsdragers was in het verleden altijd een moeizaam proces. Wat ontbrak was een samenhangende beloningssystematiek voor alle politieke ambtsdragers. Salarisaanpassingen van politieke ambtsdragers hadden door deelaanpassingen een sterk incidenteel karakter. Een permanente adviescommissie kan, ook in de toekomst, een integraal beloningsbeleid voor politieke ambtsdragers bevorderen. Daarnaast kan een onafhankelijke commissie in belangrijke mate de schijn vermijden dat politieke ambtsdragers zelf oordelen over de hoogte van het eigen salaris. Daartoe is overigens wel vereist dat ook in de parlementaire besluitvorming de zwaarwegendheid van het onafhankelijke advies wordt onderkend.*[114] ”

> Uitgangspunt is dat het voor de politieke besluitvorming over de rechtspositie van politieke ambtsdragers van belang is dat deze kan worden gebaseerd op een onafhankelijk en gedepolitiseerd oordeel over het aansprakenniveau.

114 Kamerstukken II 2005/06, 30427, nr. 6, blz. 4.

5.9 Nevenfuncties en neveninkomsten

Politieke ambtsdragers vervullen naast hun ambt veelal nevenfuncties, betaald of onbetaald. Het vervullen van nevenfuncties vindt zijn grens waar dit afbreuk zou kunnen doen aan het aanzien van het ambt of een optimaal functioneren van degenen die het ambt vervult. Politieke ambtsdragers dienen het algemeen belang. Persoonlijk voordeel kan daarbij niet het oogmerk zijn. Daarom moeten politieke ambtsdragers zowel hun nevenfuncties als neveninkomsten openbaar maken en komen eventuele neveninkomsten voor verrekening in aanmerking. Voor bestuurders van provincies, gemeenten en waterschappen geldt dat inkomsten uit nevenfuncties die ambtshalve worden uitgeoefend moeten worden terug-gestort in de provinciekas, gemeente- en waterschapskas. Leden van de Tweede Kamer kennen een regeling waarbij inkomsten uit nevenfuncties voor een bepaald deel worden verrekend met de schadeloosstelling. Ministers en staatssecretarissen zien bij aanvaarding van hun functie in het geheel af van de vervulling van nevenactiviteiten.
De verrekeningsmethodiek voor neveninkomsten is als volgt:

- inkomsten uit ambtsgebonden nevenfuncties (zogenoemde qualitate qua of q.q.-functies) worden gestort in de gemeente-, provincie- of waterschapskas;
- overige neveninkomsten (zowel uit publieke als uit private kas) zijn onderworpen aan de regeling zoals die geldt voor leden van de Tweede Kamer.

Door de hoogte van het inkomen uit nevenfuncties openbaar te maken, wordt een indicatie gegeven van het belang van deze functies ten opzichte van de hoofdfunctie van politiek ambtsdrager.

> Uitgangspunt is dat openbaarmaking van nevenfuncties en daarmee gemoeide inkomsten zicht biedt op eventuele (financiële) andere belangen die een rol kunnen spelen bij het functioneren van de ambtsdrager. Het kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling.
>
> De ratio van zowel terugstorten als verrekenen is gelegen in de opvatting over publieke ambten. Een adequaat salaris in de publieke sector dient niet substantieel te worden aangevuld met inkomsten uit nevenfuncties.

5.10 Overgangsrecht

Bij de kandidaatsstelling moet klip en klaar zijn welke arbeidsvoorwaarden gedurende de gehele komende ambtsvervulling gelden. Zonder dit vooruitzicht kunnen potentiële ambtsdragers hun bestaande aanspraken niet afwegen tegen de nieuwe aanspraken van het politieke ambt. Dit uitgangspunt heeft gevolgen voor het overgangsrecht als de rechtspositionele aanspraken worden aangepast.
Uitgangspunt voor het overgangsrecht van versoberingen in de rechtspositie is dat op moment van inwerkingtreding zittende ambtsdragers tot aan hun aftreden na de eerst-volgende verkiezingen worden ontzien. Gedachte is dat zij bij verkiezing of benoeming onder die condities en arbeidsvoorwaarden het ambt hebben aanvaard. In het geval dit

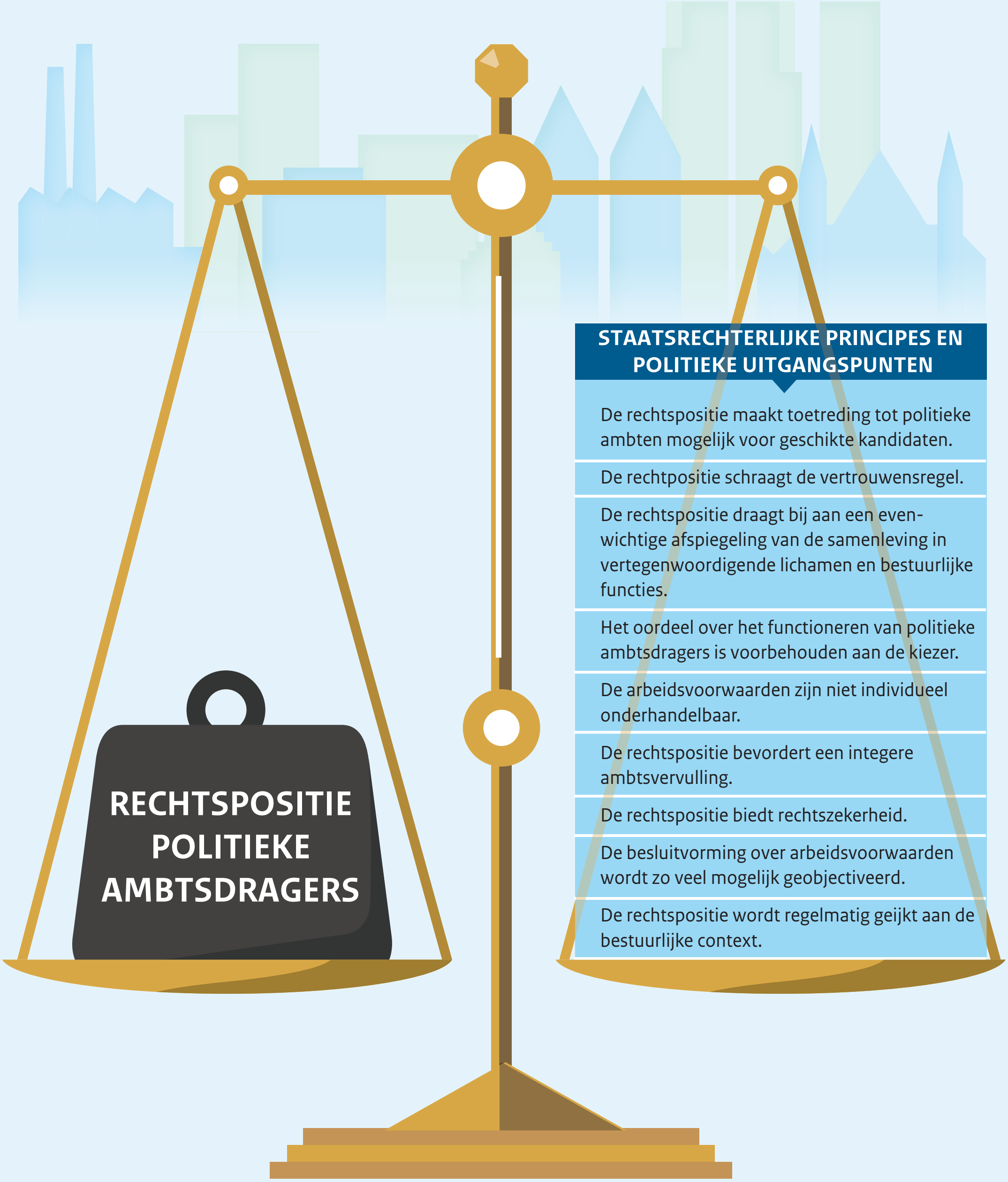
uitgangspunt wordt losgelaten, is de kans groot dat veel potentiële ambtsdragers vanwege de onzekere vooruitzichten over hun arbeidsvoorwaarden zich niet meer beschikbaar stellen voor bestuurlijke functies. Directe inwerkingtreding voor nieuw aantredende ambtsdragers heeft bovendien als bezwaar dat dit leidt tot verschillende regelingen voor eenzelfde categorie functionarissen (samenloop van oud recht en nieuw recht).[115] Vanwege deze bezwaren is het begin van de nieuwe zittingsperiode het ijkpunt voor de ingangsdatum van nieuwe aanspraken. Iedere ambtsdrager valt tot aan de eerstvolgende zittingsperiode onder hetzelfde (oude) regime. Daarna geldt voor iedereen het nieuwe regime.

> Uitgangspunt is dat bij de vormgeving van het overgangsrecht wordt tegemoetgekomen aan de verwachtingen die de zittende politieke ambtsdragers hebben kunnen ontlenen aan de rechtspositieregeling zoals die gold op het moment dat zij hun ambt aanvaardden.

115 Kamerstukken II 1999/2000, 26 043, nr. 8, blz. 2.

Richtinggevend kader en toetssteen voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers.

Het afwegingskader voor aanpassingen in de rechtpositie van politieke ambtsdragers moet de kwaliteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers behouden en versterken.



6 Afwegingskader voor de bijzondere rechtspositie van de politieke ambtsdragers

6.1 Inleiding

De in hoofdstuk 4 uit de vormgeving van de democratische rechtstaat afgeleide richtinggevende principes en de in hoofdstuk 5 uit de wetsgeschiedenis afgeleide uitgangspunten leiden tot een richtinggevend kader voor de invulling van de diverse soorten regelingen en voorzieningen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Dat kader wordt hieronder uitgewerkt. Het kan dienen als toetssteen voor eventuele wijzigingsvoorstellen in de rechtspositie en voor de aanstaande evaluatie van de rechtspositie in het licht van de wetgeving naar aanleiding van de advisering van de commissie rechtpositie politieke ambtsdragers (commissie Dijkstal).
Het in de toekomst toepassen van het afwegingskader voor aanpassingen in de rechtpositie van politieke ambtsdragers moet er toe leiden dat de kwaliteit van bestuurders en volksvertegenwoordigers kan worden behouden en versterkt.

6.2 De rechtspositie maakt toetreding tot politieke ambten mogelijk voor geschikte kandidaten

Het belang van een adequate rechtspositieregeling voor politieke ambtsdragers is gelegen in de opgave dat voortdurend gekwalificeerde burgers bereid moeten worden gevonden om zich voor kortere of langere tijd beschikbaar te stellen voor een politiek-bestuurlijk ambt. De rechtspositionele aanspraken moeten eventueel aanwezige drempels voor het aangaan, het vervullen en het continueren van een politiek ambt wegnemen.
De rechtspositie moet zodanig zijn vormgegeven dat niet alleen het rekruteren maar ook het behouden van ambtsdragers is gewaarborgd. Bekwame ambtsdragers die zich staande hebben kunnen houden in de complexiteit van het politiek-bestuurlijke proces, moeten door solide arbeidsvoorwaarden worden uitgenodigd het ambt te continueren. Vervolgens moet het perspectief worden geboden dat na het beëindigen van een politiek ambt het weer mogelijk is de onderbroken maatschappelijke carrière voort te zetten.

Van belang is een balans te vinden tussen een toereikende rechtspositie en overdadigheid. Bij te beperkte regelingen haken kandidaten met al een goede rechtspositie af vanwege een aanzienlijke inkomensachteruitgang. Een te riante rechtspositie trekt daarentegen kandidaten met een ongewenste motivatie voor een bestuurlijke functie:

> “ *leven vóór de publieke of politieke zaak en leven vàn de publieke of politieke zaak. Dit zal altijd een kwalitatieve discussie blijven. Waar ligt precies die balans en die grens?*[116] ”

De commissie rechtspositie politieke ambtsdragers (commissie Dijkstal) constateerde dat het dienen van de publieke zaak vaak de doorslaggevende factor is om bij de overheid te gaan werken.

> “ *Maar het blijft werk, en daar moet een passende beloning tegenover staan.*[117] ”

De hoogte van het salaris speelt bij de keuze voor een betrekking in de publieke dienst geen doorslaggevende rol.

> “ *Niettemin moet het salaris passend zijn bij het belang en de verantwoordelijkheid van het ambt en toereikend om de aantrekkelijkheid van het ambt te blijven waarborgen.*[118] ”

6.3 De rechtpositie schraagt de vertrouwensregel

De vormgeving van de rechtspositie moet de werking van het vertrouwensregel ondersteunen. Het functioneren van de democratie is ermee gediend dat politieke ambtsdragers op elk moment volledig zuiver kunnen oordelen of zij bereid zijn de politieke verantwoordelijkheid voor hun functioneren te nemen. Politieke ambtsdragers nemen verantwoordelijkheid voor het eigen bestuurlijk handelen, maar soms ook voor het handelen van een ambtsvoorganger of voor het handelen van ambtenaren.

> “ *Ten eerste waarderen we het in de politiek als mensen de eer aan zichzelf houden en er blijk van geven dat een ander beter het stokje kan overnemen. We zijn zelfs vol lof als een bestuurder zijn verantwoordelijkheid neemt voor een ambtelijke fout, ook als hemzelf geen enkele blaam treft. Moet een wethouder die zo integer omgaat met zijn formele verantwoordelijkheid, meteen de bijstand in als hij zijn consequenties trekt?*[119] ”

116 Handelingen I 2009/10, nr. 20, blz. 850.

117 Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, Over dienen en verdienen, april 2004, blz. 1.

118 Ibidem.

119 Prof. dr. W. Derksen, Wachtgeld is een groot goed, Trouw, 1 juni 2013.

In die afweging moet dus het al dan niet krijgen van een uitkering geen rol spelen.

> *“En de vraag ‘behoor ik als politieke ambtsdrager of volksvertegenwoordiger mijn ambt neer te leggen’ moet op politieke, inhoudelijke en staatsrechtelijke argumenten te worden beantwoord, daar hoort de financiële vraag ‘ben ik dan brodeloos?’ niet doorheen te spelen.*[120] ”

Politieke ambtsdragers hebben niet dezelfde waarborgen bij dreigend ontslag als werknemers.[121] Voor politieke ambtsdragers gelden niet de volgende voor werknemers geldende waarborgen en aanspraken:

- door UWV of kantonrechter moet eerst toestemming worden verleend voor collectief of individueel ontslag van werknemers;
- ontslag op staande voet is bij een werknemer uitzonderlijk, het is alleen wegens een ‘dringende reden’ mogelijk;
- er geldt voor werknemers een wettelijke opzegtermijn;
- er is de mogelijkheid om ruim voor de ontslagdatum al te starten met solliciteren;
- bij collectief ontslag wordt vaak een sociaal plan met herplaatsingsmogelijkheden afgesproken met eventueel een recht op outplacement;
- er staan beroepsmogelijkheden open bij de rechter;
- er is recht op een transitievergoeding;
- na het ontslag gelden vaak bovenwettelijke en nawettelijke aanvullingen op de werkloosheidsuitkering en/of individuele afspraken.

Juist vanwege het politieke karakter van een ontslag van een politieke ambtsdrager gelden de waarborgen en aanvullende maatregelen van (overheids)werknemers niet voor een politieke ambtsdrager. Dat betekent dat zij, als zij onvoldoende vertrouwen ondervinden, zelf moeten kunnen beslissen om ontslag te nemen of dat zij daartoe door de politieke omstandigheden worden gedwongen.
Met de invoering van de dualisering van het provincie- en het gemeentebestuur bestaat er bij het ontslag van de gedeputeerden of wethouders ook geen beroep meer op de rechter. Voor de burgemeester bestaat deze beroepsmogelijkheid nog wel. Zoals blijkt uit de jurisprudentie worden ontslagbesluiten ten aanzien van burgemeesters door de rechter echter zeer terughoudend getoetst.

120 Raad voor het openbaar bestuur, Signalement Wachtgeldregeling, Den Haag, 2014, pagina 4.

121 Onmiskenbaar is het ontslagrisico van werknemers toegenomen door de flexibilisering van de arbeidsmarkt en de economische crisis. Maar het ontslagrisico van een werknemer en dat van een politieke ambtsdrager zijn twee onvergelijkbare grootheden. De politieke onzekerheid afzetten tegen bedrijfseconomische onzekerheid van een werknemer is dan ook niet goed mogelijk. Het politiek risico is een constante factor, het bedrijfseconomische risico is veel meer conjunctureel. Die conjuncturele onzekerheid treft een politiek ambtsdrager overigens ook indien hij na een (plotseling) aftreden op die slechte arbeidsmarkt weer een baan moet zoeken.

In de voorwaarden voor de uitkering bij aftreden van een politieke ambtsdrager dient dus specifiek rekening te worden gehouden met het politieke risico. Ook het feit dat voor politieke ambtsdragers geen aanvullingen op de uitkering mogelijk zijn via CAO-afspraken, sociale plannen of individuele aanvullingen (zoals een ontslagvergoeding) moet worden verdisconteerd.
Daarnaast dienen de rechtpositionele aanspraken een compensatie te bieden voor het bij aanvaarden van het ambt moeten laten vallen van opgebouwde zekerheden (vaste aanstelling, carrièreperspectieven, opgebouwde aanspraken op een WW-uitkering).
Ook dienen de toekenningsvoorwaarden van een uitkering bij aftreden de financiële onafhankelijkheid van de individuele politieke ambtsdrager ten opzichte van het eigen bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan te bevorderen. Een verwijtbaarheids-toets zoals bij werknemers vanwege het politieke risico ligt niet in de rede.

Vanwege deze verschillen dient in de aanspraak op de uitkering bij aftreden de bijzondere positie van een politieke ambtsdrager tot uitdrukking te komen en dient de aanspraak daarvoor in duur en hoogte een toereikende oplossing te bieden.
De uitkering wordt toegekend zonder externe verwijtbaarheidstoets. Dat betekent dat een uitkering ook wordt toegekend bij vrijwillig aftreden.

De ongewisheid die inherent is aan de vervulling van politieke ambten en de lastige positie op de arbeidsmarkt rechtvaardigt een adequate uitkeringsregeling met daarbij nadruk op ondersteuning bij re-integratie. Na het dienen van de publieke zaak is het gerechtvaardigd dat gewezen politieke ambtsdragers worden ondersteund om hun maatschappelijke loopbaan te vervolgen.

Aan de andere kant is er echter inhoudelijk geen noodzaak (meer) de pensioenen van politieke ambtsdragers vanwege hun onzekere positie en afbreukrisico ten opzichte van werknemers afwijkend te regelen. Wel is er reden bestuursorganen meer zekerheid te bieden door fondsfinanciering zodat in dat opzicht wordt aangesloten bij de pensioen-voorziening van overheidswerknemers die zijn aangesloten bij het ABP.

6.4 De rechtspositie draagt bij aan een evenwichtige afspiegeling van de samenleving in vertegenwoordigende lichamen en bestuurlijke functies

De financiële rechtspositie en de arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden moeten een bijdrage leveren aan de toegankelijkheid van politiek-bestuurlijke functies en een eenzijdige personele samenstelling van het openbaar bestuur voorkomen. Alle geledingen van de samenleving moeten zich in beginsel kunnen representeren of de mogelijkheid hebben

zich (tijdelijk) beschikbaar te stellen voor bestuurlijke functies. Enerzijds dienen waar mogelijk drempels te worden weggenomen. Anderzijds dient te worden voorkomen dat door arbeidsvoorwaardelijke maatregelen bepaalde beroepsgroepen worden bevoordeeld ten opzichte van andere groepen.
De financiële rechtspositie en de arbeidsvoorwaardelijke omstandigheden moeten dus geen drempels of obstakels opwerpen voor kandidaatstelling. Indien iemand, van welke politieke kleur dan ook, benoembaar wordt geacht voor een bestuurlijke functie, moet de rechtspositie zodanig zijn vormgegeven dat die de ruimte biedt om het ambt te aanvaarden. Iedereen moet het zich in beginsel kunnen permitteren om een politiek ambt te vervullen. Dat betekent een redelijke salariëring, een sluitende voorziening voor kosten die uit een ambt voortvloeien, een vangnet bij vertrek en ondersteuning om een nieuwe functie te verwerven.
Van belang is dus dat van de rechtspositieregelingen niet een zekere selectie uitgaat. In dit kader kan van belang zijn een terugkeergarantie voor de functie die men voor een politiek-bestuurlijke functie opzegt. Een terugkeergarantie stimuleert werknemers om deel te nemen aan volksvertegenwoordigende of bestuurlijke functies ten opzichte van werknemers zonder een terugkeergarantie. Daarom is het van belang dat deze garanties voor alle werknemers of voor geen enkele werknemer gelden.
Mensen met een uitkering dienen op gelijke voet als andere burgers deel te kunnen nemen aan democratisch gekozen organen, zonder dat zij behoeven te vrezen dat het vervullen van een volksvertegenwoordigende functie hun in een financieel slechtere positie plaatst dan zonder een dergelijke functie. Oplossingen dienen niet of zo min mogelijk in strijd te zijn met het karakter en de systematiek van de sociale zekerheidsregelingen.

6.5 Het oordeel over het functioneren van politieke ambtsdragers is voorbehouden aan de kiezer

Het bepalen van de individuele rechtspositionele aanspraken tijdens maar ook na de ambtsvervulling mag op geen enkele wijze gerelateerd zijn aan een oordeel over de functievervulling van de volksvertegenwoordiger of dagelijks bestuurder. Dit oordeel komt direct of indirect toe aan de kiezer. Individuele arbeidsvoorwaardelijke aanspraken mogen niet afhankelijk worden gesteld van een oordeel over functioneren of besluiten van een individuele politieke ambtsdrager (bijvoorbeeld presentiegeld of bij aftreden het niet toekennen van een uitkering).
De aanspraken liggen daarom wettelijk vast en zijn niet beïnvloedbaar in individuele gevallen. De vraag is ook wie een dergelijk oordeel anders dan de kiezer over het functioneren van een volksvertegenwoordiger of dagelijks bestuurder zou moeten vellen. Zeker bij volksvertegenwoordigers is dat een complex vraagstuk.

6.6 De arbeidsvoorwaarden zijn niet individueel onderhandelbaar

Rechtspositionele aanspraken van politieke ambtsdragers zijn uitputtend geregeld in wet- en regelgeving. In de organieke wetten zijn waarborgen ingebouwd.
In de Grondwet is in artikel 63 voor geldelijke voorzieningen van leden van de Eerste en Tweede Kamer en van hun nabestaanden bepaald dat zij bij wet worden geregeld. De beide kamers kunnen een dergelijk voorstel van wet ter zake alleen aannemen met ten minste tweederden van het aantal uitgebrachte stemmen. Deze extra waarborg van een gekwalificeerde meerderheid is ingebouwd omdat de leden van de Staten-Generaal moeten besluiten over de eigen rechtspositionele aanspraken.
In de Provincie-, Gemeente- en Waterschapswet is vastgelegd dat buiten hetgeen aan politieke ambtsdragers bij of krachtens de wet is toegekend, zij als zodanig geen inkomsten genieten, in welke vorm ook, ten laste van het bestuursorgaan. Alle rechtspositionele aanspraken zijn dus vastgelegd in wetgeving of gedelegeerde regelgeving.
Deze bepalingen in de organieke wetten hebben als consequentie dat onderhandelingen over individuele op maat gesneden aanvullingen op wettelijk vastgestelde aanspraken of voorwaarden tijdens het ambt of na het aftreden niet mogelijk zijn. De rechtspositionele voorzieningen zijn limitatief en uitputtend geregeld. Ook uit integriteitsoverwegingen passen dergelijke vaak in vertrouwelijkheid gemaakte individuele aanspraken niet bij de aard van politiek-bestuurlijke functies. Daardoor zijn alle aanspraken transparant en kenbaar. Dit uitgangspunt stelt de nodige eisen aan de zorgvuldige totstandkoming en kwaliteit van de arbeidsvoorwaarden en veronderstelt ook aandacht in de centrale regelgeving voor bijzondere, weinig voorkomende situaties. De voor alle functionarissen geldende regeling moet in elke situatie passend en toereikend zijn.

6.7 De rechtspositie bevordert een integere ambtsvervulling

Politieke ambtsdragers hebben een voorbeeldfunctie voor burgers en ambtenaren. Dat stelt hoge eisen aan de integriteit van politieke ambtsdragers. In elk geval gedurende de ambtsvervulling is onbesproken gedrag van essentieel belang. Een toereikend arbeidsvoorwaardenpakket en adequate voorzieningen kunnen voorkomen dat politieke ambtsdragers in de verleiding komen om niet integer te handelen. Dit vereist heldere regelgeving en oog voor zorgvuldige verantwoording van de uitvoering van de regelgeving.
De rechtspositie moet zowel de volksvertegenwoordiger als de bestuurder in staat stellen onafhankelijk en neutraal een oordeel te vellen over bestuurlijke aangelegenheden. Voor een politieke ambtsdrager moet het algemeen belang prevaleren en niet het eigenbelang. In de rechtspositie is mede daarom de stelregel om zo veel mogelijk aan het ambt verbonden voorzieningen te verstrekken en vaste onkostenvergoedingen toe te kennen voor kosten op het grensvlak van privé en zakelijk in plaats van de mogelijkheid tot declareren. Effect

hiervan is dat discussies over declaraties ('bonnetjesaffaires') minder vóórkomen. Bij declareren is er namelijk sprake van een toetsing achteraf, bij verstrekking gebeurt dat vooraf. Verstrekkingen en vaste vergoedingen bevorderen correcte toekenning van voorzieningen voor de ambtsvervulling.
Openbaarmaking van nevenfuncties en daarmee gemoeide inkomsten biedt zicht op eventuele (financiële) andere belangen die een rol kunnen spelen bij het functioneren van de ambtsdrager. Het kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan het voorkomen van (de schijn van) belangenverstrengeling.
De ratio van zowel het terugstorten als het verrekenen van neveninkomsten is gelegen in de opvatting over publieke ambten. Een adequaat salaris in de publieke sector dient niet substantieel te worden aangevuld met inkomsten uit nevenfuncties.
Een adequate uitkeringsregeling voorkómt dat politieke ambtsdragers al tijdens de ambtsvervulling (moeten) solliciteren voor een volgende functie met het risico dat verschillende belangen door elkaar gaan lopen. Daarmee wordt tegengegaan dat betrokkenen al voor het eind van hun ambtstermijn gaan zoeken naar een nieuwe betrekking vanwege de beperktheid van de uitkering(speriode) na het aftreden.

> “ *Wat ik belangrijk vind is dat Kamerleden niet tijdens het Kamerlidmaatschap al bezig zijn met het zoeken naar werk. Dat zou hun autonomie kunnen schaden. Je moet als kamerlid beslissingen kunnen nemen die tegen je belang ingaan omdat ze in het belang zijn van het land. Dat wordt belemmerd als je zelf een nieuwe baan zoekt.*[122] ”

6.8 De rechtspositie biedt rechtszekerheid

Bij kandidaatsstelling moet klip en klaar zijn welke arbeidsvoorwaarden gedurende de gehele komende ambtsvervulling zullen gaan gelden. Zonder dit vooruitzicht kunnen potentiële ambtsdragers hun bestaande aanspraken niet afwegen tegen de nieuwe aanspraken gedurende de eerstvolgende ambtstermijn van het politieke ambt. Dat gegeven stelt bijzondere eisen aan het overgangsrecht als tussentijds rechtspositionele aanspraken worden aangepast.
Uitgangspunt voor het overgangsrecht van versoberingen in de rechtspositie is dat op het moment van inwerkingtreding de aanspraken van zittende ambtsdragers tot na hun aftreden na de eerstvolgende verkiezingen worden ontzien. Gedachte is dat zij bij verkiezing of benoeming onder die condities en arbeidsvoorwaarden het ambt hebben aanvaard. Ook wordt zo voorkomen dat er na de verkiezingen verschillende regelingen voor dezelfde categorie functionarissen gelden (oud recht en nieuw recht).
Vanwege die bezwaren is de start van de nieuwe zittings- of benoemingsperiode het ijkpunt voor de ingangsdatum van nieuwe aanspraken. Iedere ambtsdrager valt tot aan de eerst-volgende zittings- of benoemingsperiode onder hetzelfde (oude) regime. Daarna geldt voor iedereen het nieuwe regime.

122 Gerdi Verbeet, gewezen voorzitter van de Tweede Kamer in Nieuwsuur, (http://nieuwsuur.nl/onderwerp/466548-veel-oudkamerleden-nog-zonder-werk.html).

6.9 De besluitvorming over arbeidsvoorwaarden wordt zo veel mogelijk geobjectiveerd

Voor de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers wordt zo veel als mogelijk aansluiting gezocht bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers, tenzij de bijzondere positie van politieke ambtsdragers een afwijking van deze stelregel noodzakelijk maakt. Aansluiten bij werknemers daar waar het kan, toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet. Ook voor pensioenen is de bestendige beleidslijn dat voor de pensioenvoorziening van politieke ambtsdragers zoveel mogelijk wordt aangesloten bij de pensioenregeling voor werknemers. Verder is de Werkloosheidswet (WW) op een groot aantal onderdelen bepalend voor het uitkeringsregime op grond van de Appa. De inrichting van de sollicitatieplicht (het aanvaarden van passende arbeid) en het daarbij horende sanctieregime is eveneens geënt op de WW.
Ook daar waar in de rechtspositie van politieke ambtsdragers wordt gekozen voor aansluiting bij de aanspraken van werknemers vindt daarover nog altijd politieke besluitvorming plaats vanwege de bij wet, besluit of regeling vastgelegde rechtpositie. Zodoende kan steeds de afweging worden gemaakt in welke mate aansluiten bij de arbeidsvoorwaarden van werknemers in de rede ligt.

De arbeidsvoorwaarden van decentrale politieke ambtsdragers tijdens de ambtsvervulling worden besproken in een overleg van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de vertegenwoordigers van de decentrale politieke ambtsdragers en de bestuurlijke koepels (Overleg rechtspositie decentrale politieke ambtsdragers).
De wijzigingen in de uitkerings- en pensioenaanspraken van leden van de Tweede Kamer en bewindspersonen worden door middel van wetswijzigingen van de Appa één op één doorvertaald naar de decentrale politieke ambtsdragers.

De besluitvorming over de rechtspositie van landelijke politieke ambtsdragers is een complex proces. Dat is niet in de laatste plaats het gevolg van de terughoudendheid van het kabinet en de Tweede Kamer om te besluiten over de eigen rechtspositie in het algemeen en de eigen beloning in het bijzonder. Daarvoor zijn twee oplossingsrichtingen die ook kunnen worden gecombineerd.

Eén oplossingsrichting is om een onafhankelijke commissie in te stellen om het mogelijk te maken dergelijke wijzigingen buiten het politieke discours aan de orde te stellen. Ook kan een dergelijke commissie gevraagd en ongevraagd adviseren over majeure structurele wijzigingen in de rechtspositie. In arbeidsvoorwaardenoverleg met betrekking tot werknemers worden ook andersoortige afspraken gemaakt die niet in alle gevallen rechtstreeks doorwerking kunnen krijgen in het arbeidsvoorwaardenpakket van politieke ambtsdragers zoals bijvoorbeeld afspraken over arbeidsduur, variabele beloning, pensioenen en bovenwettelijke uitkeringen. Dit aspect, maar ook arbeidsmarktontwikkelingen, salarisontwikkelingen in de markt en semipublieke sector en functievergelijkingen kunnen

worden meegenomen in de beoordeling door een commissie of structurele aanpassingen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers noodzakelijk zijn.

De tweede oplossingsrichting is om de landelijke besluitvormingsprocedure zo in te richten dat besluiten over de eigen persoonlijke aanspraken uitgesloten zijn. Besluiten over wijzigingen in de rechtspositie moeten dan geen gevolgen hebben voor de aanspraken van de op dat moment zittende ambtsdragers maar pas voor het volgende kabinet of de volgende Tweede Kamer. Hiermee kan een zittende politieke ambtsdrager niet zichzelf bevoordelen tijdens zijn of haar ambtsvervulling. Een zittende ambtsdrager is immers nooit zeker van herverkiezing of herbenoeming. Dat voorkomt bevoordeling van de eigen positie als wordt bepaald dat een wijziging in de arbeidsvoorwaarden niet eerder gaat gelden dan op het moment dat het volgende kabinet of de volgende Tweede Kamer aantreedt.

6.10 De rechtspositie wordt regelmatig geijkt aan de bestuurlijke context.

Fundamentele wijzigingen in bevoegdheden, takenpakket en reikwijdte van politieke ambtsdragers als gevolg van wijzigingen in het bestuurlijk bestel en de maatschappelijke context dienen doorvertaling te krijgen in de rechtpositie van betrokken politieke ambtsdragers. De aanspraken dienen de bestuurlijke zwaarte van het bestuursorgaan en de daaraan verbonden functies te weerspiegelen.
In de bestuurlijke context zijn verschillende ontwikkelingen te onderkennen die mogelijk in de toekomst hun weerslag kunnen of moeten krijgen in de rechtspositie van politieke ambtsdragers. Bij de wenselijkheid van dergelijke wijzigingen zou het afwegingskader uit dit hoofdstuk zijn toepassing moeten krijgen.

In het verschiet liggen mogelijk institutionele veranderingen zoals de aanstellingswijze van burgemeesters en de discussie over de positie en de rol van de Eerste Kamer.
Door de bestuurlijke taakverzwaring van gemeenten als gevolg van de decentralisaties en de bestuurlijke schaalvergroting door herindelingen is het steeds meer de vraag of inwonertal van gemeenten nog wel een goede graadmeter is voor de bestuurlijke complexiteit en dus de rechtspositie van gemeentelijke politieke ambtsdragers. Ander aandachtgebied in dit verband is de regionale dimensie. De intensieve regionale samenwerking van lokale overheden heeft nu geen gevolgen voor de arbeidsvoorwaardelijke aanspraken van decentrale bestuurders.
De rechtspositie van politieke ambtsdragers zou regelmatig moeten worden geijkt aan nieuwe omstandigheden in bestuurlijke context. De in de eerdere paragraaf vermelde commissie zou daarin een rol kunnen spelen.

7 Toegesneden rechtspositie

In de inleiding is het belang onderstreept van een samenhangende rechtspositie voor politieke ambtsdragers. Deze is van groot belang voor het handhaven van de kwaliteit van het openbaar bestuur en het functioneren van onze democratie. De rechtspositionele aanspraken moeten er voor zorgen dat voldoende gekwalificeerde burgers beschikbaar (kunnen) zijn voor politieke ambten.
Die achtergrond heeft als consequentie dat de rechtspositie van politieke ambtsdragers adequaat geregeld moet zijn. Dat kan op twee manieren:

1. **Aansluiten bij werknemers daar waar het kan.**
   Als uit de aard van de politieke functie geen toegesneden rechtspositie noodzakelijk is, heeft het de sterke voorkeur de aanspraken te regelen op de voet van de regelingen voor werknemers. De arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers zijn dus in principe veelal in lijn met die van werknemers. Dat maakt ook de overstap naar of van een politieke functie eenvoudiger (dat is ook van belang in verband met de voor de publieke taak noodzakelijke kwaliteit). Bovendien dient met gepaste soberheid met overheidsmiddelen te worden omgegaan.
2. **Toegesneden arbeidsvoorwaarden daar waar het moet.**
   Maar als gevolg van bijzondere kenmerken van een politieke functie kunnen op onderdelen eigenstandige en toegesneden aanspraken noodzakelijk zijn. Die bijzondere positie (bijvoorbeeld het ontbreken van ontslagbescherming) en de staatsrechtelijke verhoudingen brengen met zich mee dat sommige arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers een bijzondere vorm hebben.

Te beantwoorden vraag in dit hoofdstuk is dan op welke rechtspositionele terreinen de bijzondere positie van politieke ambtsdragers in de toekomst aanleiding geeft voor een toegesneden regeling. In onderstaande tabel (en toelichting) wordt per arbeidsvoorwaardelijk element geschetst of deze voor politieke ambtsdrager al dan niet aansluit bij de aanspraken van werknemers of daarop - gelet op het toetsingskader in hoofdstuk 7 - in de toekomst zou moeten aansluiten.

	Arbeidsvoorwaarde	Conform werknemer in de markt nu?	Conform werknemer in de markt in de toekomst?
1	Ontwikkeling bezoldiging	Ja, binnen randvoorwaarden	Ja (idem)
2	Ontslag en recht op uitkering	Nee, geen rechtsbescherming	Nee (idem)
3	Re-integratie	Ja	Ja
4	Uitkering bij arbeidsongeschiktheid	Nee	Ja
5	Voorzieningen	Nee, in beginsel verstrekkingen en vaste vergoeding in plaats van declaraties	Nee (idem)
6	Pensioen	Nee	Ja (pensioenfonds)

Korte toelichting bij de tabel

1. Ontwikkeling bezoldiging

De ontwikkeling van de bezoldiging van politieke ambtsdragers moet in principe in lijn zijn met die van werknemers zijn om de aantrekkelijkheid van het ambt te kunnen waarborgen. In de huidige praktijk volgen politieke ambtsdragers via het referentiemodel de contractloonontwikkeling in de markt. Het referentiemodel bepaalt de loonruimte voor overheidswerknemers op basis van de gemiddelde contractloonontwikkeling, sociale lastenontwikkeling en pensioenlasten van de marktsector. Indien de beheersing van de overheidsuitgaven daartoe noodzaakt, wordt de uitkomst van het referentiemodel beleidsmatig verlaagd en blijft daarmee ook de bezoldiging van politieke ambtsdragers achter ten opzichte van werknemers in de markt.
Politieke ambtsdragers kennen vanwege de aard van hun ambt vaste bezoldigingsbedragen en dus geen salaristoename tijdens de ambtsvervulling en geen bijzondere aanvullingen. Bovendien geldt er een salarismaximum op het niveau van het ministersalaris.

Wijzigingen in arbeidsduur, variabele beloning maar ook arbeidsmarktontwikkelingen en functievergelijkingen hebben tot nu toe in de regel geen effect gehad op de arbeidsvoorwaarden van politieke ambtsdragers. Als wordt gekozen voor de instelling van een onafhankelijke adviescommissie, ligt het in de rede deze aspecten mee te geven aan de commissie voor de beoordeling of structurele aanpassingen in het bezoldigingsniveau noodzakelijk zijn.

2. Ontslag en recht op uitkering

Op dit punt is en blijft er sprake van een eigenstandige rechtspositie met als wezenlijk verschil ten opzichte van werknemers het ontbreken van rechtsbescherming bij ontslag. Het ontslag- en uitkeringsrecht moeten ook in de toekomst de werking van de vertrouwensregel ondersteunen. In de voorwaarden, de hoogte en duur voor de uitkering dient blijvend rekening te worden gehouden met:

1 het ontbreken van de mogelijkheid het ontslag aan te vechten;
2 het niet kunnen onderhandelen over vertrekvoorwaarden en individuele aanvullingen;
3 het politieke afbreukrisico (de grote kans op ‘ontslag op staande voet’);
4 het grote risico op reputatieschade en de daardoor lastige positie op de arbeidsmarkt;
5 het ontbreken van aanvullingen op de uitkering, sociale plannen en individuele aanvullingen zoals ontslagvergoeding;

6 het bij aanvaarden van het ambt moeten laten vallen van opgebouwde zekerheden en inkomsten uit onverenigbare betrekkingen (vaste aanstelling, carrièreperspectieven, opgebouwde aanspraken);
7 de noodzaak om financiële onafhankelijkheid te bieden aan de politieke ambtsdrager ten opzichte van het eigen bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan;
8 het na het aftreden bieden van een toereikende financiële overbrugging naar een nieuwe inkomensvoorziening;
9 de overweging dat bij het toekennen van de uitkering de eventuele verwijtbaarheid van het ontslag geen rol mag spelen.

3. Re-integratie

De sollicitatieplicht en re-integratie moeten ook in de toekomst zo veel als mogelijk op de voet van de regelingen voor werknemers worden vormgegeven. In de uitwerking blijft de bijzondere positie van politieke ambtsdragers aanleiding geven tot beperkte aanpassingen zoals de onwenselijkheid om tijdens de ambtsvervulling al te solliciteren vanwege integriteitsoverwegingen en de ervaren bijzondere positie van gewezen politieke ambtsdragers op de arbeidsmarkt. Om deze reden gaat bijvoorbeeld thans de sollicitatieplicht pas in drie maanden na aftreden/ontslag.

4. Uitkering bij arbeidsongeschiktheid

De uitkering voor politieke ambtsdragers bij arbeidsongeschiktheid zal in de toekomst worden geënt op de voor werknemers geldende uitkering- en re-integratiesystematiek op grond van de Wet Werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) dat wil zeggen rekening houdend met de mate van arbeidsgeschiktheid en de daaraan verbonden re-integratiemogelijkheden. Dat zal niet één op één kunnen. Bij politieke ambtsdragers moet bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met loondoorbetaling bij ziekte en met het voor werknemers geldende gegeven dat gedurende twee jaar bij ziekte niet tot ontslag kan worden overgegaan. Een politieke ambtsdrager maakt bovendien in de regel zelf de afweging of hij nog fysiek in staat is het politieke ambt te vervullen al dan niet na een door de betrokkene zelf ingewonnen medisch advies. Er is geen werkgever-werknemerrelatie.

5. Voorzieningen

Politieke ambtsdragers kennen nu op het ambt toegesneden voorzieningen zoals een vaste onkostenvergoeding en verstrekking van ambtsgerelateerde benodigdheden. Declaraties moeten zo veel als mogelijk worden vermeden. Door ook in de toekomst de voor de ambtsvervulling benodigde voorzieningen op deze wijze te regelen, worden discussies over declaraties tot een minimum beperkt. Politieke ambtsdragers hebben net als werknemers ook in de toekomst recht op ondersteuning bij de ontwikkeling van hun professionaliteit.

6. Pensioen

Er is geen reden om de pensioenvoorziening en de financiering daarvan voor politieke ambtsdragers in de toekomst afwijkend van werknemers te regelen. Beide elementen kunnen op dezelfde wijze vorm worden gegeven als de pensioenregelingen voor werknemers.

1 BIJLAGE

Uitgangspunten uit de wetsgeschiedenis

0. Inleiding

Het in deze bijlage opgenomen overzicht van de wetsgeschiedenis van de rechtspositie van politieke ambtsdragers is in hoofdstuk 5 samengevat. In de samenvatting van hoofdstuk 5 zijn de uitgangspunten voor de rechtspositie van politieke ambtsdragers opgenomen die uit onderstaande wetsgeschiedenis zijn afgeleid.

1. Bezoldiging

Fragmentatie

De bezoldiging werd afzonderlijk per politieke functie vastgesteld. De onderlinge samenhang tussen de bezoldigingsbedragen van de verschillende ambtsdragers was daardoor niet heel groot. De beloning van politieke ambtsdragers heeft zich om deze reden betrekkelijk willekeurig ontwikkeld. Dat geldt ook voor de beloningsverhoudingen tussen de verschillende politieke ambtsdragers. De bezoldiging van leden van Tweede Kamer en gedeputeerden zijn bijvoorbeeld gekoppeld aan schalen voor het rijkspersoneel. De bezoldiging van burgemeesters was gekoppeld aan het salaris van gemeentesecretarissen en kende net als ambtenaren een schalen- en periodiekenstructuur. Veronderstelde salarisachterstanden werden ad hoc voor bepaalde politieke functies onderkend en na politieke druk gerepareerd. Dat had weer relatieve achterstanden bij andere politieke ambtsdragers tot gevolg.

Bestuurlijke zwaarte

Bestuurlijke zwaarte is in het verleden voor gemeenten voor de hoogte van de bezoldiging geoperationaliseerd door middel van het criterium ‘aantal inwoners per gemeente’. Achterliggende gedachte is dat bij gemeenten in de regel de complexiteit van het bestuur toeneemt naarmate het aantal inwoners groter wordt. Parallel aan de toename van het inwonertal neemt de omvang van het ambtelijk apparaat toe, de budgetten en de infrastructuur.
In het geval het inwonertal geen goede graadmeter wordt geacht voor de bestuurlijke zwaarte, kunnen gemeenten in een hogere inwonersklasse worden geplaatst (‘zogeheten opklassificatie’). Gedeputeerde Staten kunnen hiervan gebruik maken als de bestuurlijke

opgave substantieel zwaarder is dan vergelijkbare gemeenten in dezelfde inwonersklasse. Dat is bijvoorbeeld het geval met de Waddeneilanden waar door de permanente aanwezigheid van grote aantallen toeristen het inwonertal geen goede referentie biedt voor de bestuurlijke zwaarte. Ook moet door de geïsoleerde ligging een Waddeneiland zelf een hoogwaardig voorzieningenniveau in stand houden.
De bezoldiging van politieke ambtsdragers bij de provincies is voor alle provincies gelijk. In de brief van de minister van Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer van 21 februari 1989 werd gesteld dat het uitgangspunt dat de complexiteit van het bestuur toeneemt naarmate het aantal inwoners toeneemt ook voor de provinciale bestuurslaag geldt, zij het minder direct in verband met de grotere afstand tussen bestuurders en bestuurden.[123]
Tot een daadwerkelijke wijziging van de aanspraken van provinciale bestuurders heeft deze inschatting vervolgens niet geleid. In het advies van de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) wordt geconstateerd *'dat gezien de intermediaire positie tussen het rijk en gemeenten ten aanzien van het middenbestuur moet worden voorkomen dat differentiatie in salariëring de bestuurlijke verhoudingen onderling en met de gemeenten beïnvloedt.'*[124]
In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie-Dijkstal is het standpunt onderschreven dat er geen aanleiding bestaat om de bezoldiging van provinciebestuurders te differentiëren tussen provincies, aangezien de werklast van provinciale bestuurders niet zo sterk afhankelijk is van inwonertallen als bij gemeenten het geval is.
De bezoldiging van waterschapsbestuurders was in het verleden gekoppeld aan zeven bezoldigingsklassen. De indeling in bezoldigingsklassen hing samen met de omvang van het budget van het waterschap en het aantal en soort taken van het waterschap. Door de bestuurlijke schaalvergroting werden uiteindelijk vrijwel alle waterschappen ingedeeld in de hoogste bezoldigingsklasse 7. Daardoor had de indeling in bezoldigingsklassen weinig materiële betekenis meer. Met ingang van 2007 is deze indeling komen te vervallen en zijn de salarisbedragen voor alle waterschappen gelijk.

Bezoldigingsverhoudingen

Met ingang van 1 januari 1981 is meer samenhang aangebracht in de bezoldigingsstructuur voor de hoogste ambtelijke, politieke en semipolitieke functies. Belangrijke uitgangspunten daarvoor waren het saneren van de topbezoldiging bij de overheid en het terugbrengen van de (in de overheidsverhoudingen uitzonderlijk geachte) bezoldigingsniveaus van een aantal specifieke ambten Voor een goed bezoldigingsbeleid bestond er te weinig samenhang tussen de verschillende salarissen en waren de onderlinge salarisverhoudingen tamelijk aanvechtbaar *'wanneer men let op functiegewicht of op de plaats, welke de tot de top behorende functionarissen in het staats- en bestuursbestel innemen.'*[125] Beoogd werd *'het dusdanig ordenen van alle ambtelijke, politieke en semipolitieke topfuncties, dat deze in de juiste verhoudingen tot elkaar in drie nieuwe*

123 Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2, blz. 14.

124 Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, Over dienen en verdienen, april 2004, blz. 32.

125 Kamerstukken II 1980/81, 16 488, nrs. 1-3, blz. 1.

salarisniveaus boven de hoogste salarisschaal voor het burgerlijk rijkspersoneel kunnen worden ingedeeld.'[126] Het salaris van het hoogste niveau komt vanaf dat moment overeen met het salaris van een minister. De onevenwichtigheid werd opgeheven door het vaststellen van een nieuwe salarisstructuur voor alle functionarissen bij de overheid met een salaris dat gelijk is aan of hoger is dan het maximumbedrag van het huidige salarisniveau 19. Alle topfunctionarissen werden ingedeeld in drie algemene salarisniveaus aan de hand van een weging van hun ambt, rekening houdende met de plaats, die zij in het staats- en bestuursbestel innemen. Het hoogste niveau 21 komt overeen met het salaris van een minister (en de minister-president). Voor een aantal ambtsdragers diende het salarisniveau te worden verlaagd naar het niveau van een minister, zoals het salaris van commissaris van de Koning en de burgemeesters van de drie grootste gemeenten. Het ministersalaris werd daarmee het norminkomen voor politieke ambtsdragers.
De commissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) bevestigde in het advies van april 2004 dit uitgangspunt: *'Uit staatsrechtelijke overwegingen en de eindverantwoordelijkheid die hij draagt, dient de minister weer als ijkpunt aan het hoofd van het salarisgebouw te staan.'*[127]
In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Dijkstal koos het kabinet ook voor het ministersalaris als top van het salarisgebouw van de publieke sector. De commissie constateerde dat als gevolg van de indexering en door het ontbreken van een werktijdenregeling bewindspersonen niet hebben kunnen profiteren van arbeidsvoorwaardelijke verbeteringen als gevolg van arbeidsduurverkorting en schalenherstructurering. Dit heeft volgens de commissie geleid tot een achterstand in de rechtspositie van 13,4%. Voor de publieke sector en in het bijzonder voor politieke ambtsdragers is de hoogte van het ministersalaris bepalend gebleven. Door middel van de Wet normering topinkomens geldt dit intussen ook voor de gehele semipublieke sector. De aanpassing van de Wet normering topinkomens per 1 januari 2015 bevestigt de normerende werking van het ministersalaris door het oorspronkelijke normsalaris te verlagen van 130% naar 100% van het ministersalaris. Met het hanteren van het ministersalaris als beloningsmaximum kan de salariëring in de (semi-)publieke sector naar een *'maatschappelijk meer aanvaardbaar, evenwichtiger en verantwoord niveau'*[128] worden gebracht. De bezoldiging van een minister en het daarvan afgeleide bezoldigingsniveau heeft daarmee een breder werkingsgebied gekregen.

In het tweede advies heeft de commissie-Dijkstal voor de benoemde bestuurders en volksvertegenwoordigers, op grond van een feitelijke analyse van de salarisontwikkeling sinds 1970, een nieuwe salarisverhouding ten opzichte van het nieuwe ministersalaris voorgesteld. De verschillende salarisposities werden uitgedrukt in een percentage van de verhoogde bezoldiging van een minister. De commissie-Dijkstal pleitte mede vanuit deze

126 Kamerstukken II 1979/80, 16 193, nr. 16, blz. 2.

127 Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur, Over dienen en verdienen, april 2004, blz. 23.

128 Kamerstukken II 2013/14, 33 978, nr. 3, blz. 2.

gedachte voor het niet automatisch doorvertalen van de voorgestelde verhoging van het ministersalaris met 30% naar andere ambtsdragers.
De commissie-Dijkstal adviseerde bovendien het kabinet en Tweede Kamer niet over het eigen salaris te laten besluiten en stelde voor een structurele salarisaanpassing pas in werking te laten treden na de verkiezingen van de Tweede Kamer en bij het aantreden van het eerstvolgende kabinet. Uiteindelijk is als gevolg van de economische omstandigheden het wetsvoorstel voor de beoogde salarisverhoging van 30% ingetrokken. Omdat de verhoging van het ministersalaris niet is doorgegaan, is ook het nieuwe beloningsgebouw van politieke ambtsdragers niet ingevoerd.

Bezoldiging volksvertegenwoordigers; inleiding

Volksvertegenwoordigende functies zijn in beginsel nevenfuncties. Dergelijke functies worden in beginsel uitgeoefend naast een hoofdfunctie in de maatschappij. Achterliggende gedachte is dat voor volksvertegenwoordigers op deze wijze de binding met de maatschappij intact blijft. *'De aard van het lidmaatschap van de Eerste Kamer en dat van gemeenteraden en provinciale staten brengen met zich mee dat het geen hoofdfunctie is, maar een functie 'erbij', die men naast een (hoofd) functie (in het maatschappelijk leven) vervult. Juist het hebben van een (hoofd)functie in het 'gewone' beroeps- en bedrijfsleven anderszins kan aan de uitoefening van de genoemde lidmaatschappen ten goede komen'.* [129]
De functie van voorzitter is in beginsel een fulltime functie. Voor dagelijks bestuurders is de door de volksvertegenwoordiging vastgestelde tijdsbestedingsnorm bepalend.
Aan het arbeidsvoorwaardelijk pakket van een voltijds bestuurder kunnen andere eisen worden gesteld dat aan dat van een deeltijdfunctionaris. *'Is het ambt van volksvertegenwoordiger een nevenfunctie, dan kan met de toekenning van een betrekkelijk geringe schadeloosstelling en kostenvergoeding worden volstaan. Is de vertegenwoordigende functie bijna of geheel een full-time betrekking, dan moeten aan het voorzieningenniveau hogere eisen worden gesteld.'*[130]
Dit uitgangspunt heeft de volgende consequentie voor de bezoldiging van bestuurders en volksvertegenwoordigers: *'De bezoldiging van dagelijks bestuurders geldt als beloning voor geleverde arbeidsprestaties in een functie die (deels) in de plaats treedt van een voorgaande maatschappelijke functie. De bezoldiging van algemeen bestuurders (lees: volksvertegenwoordigers) heeft daarentegen het karakter van een vergoeding voor ten gevolge van de functie gederfde verdiensten in een nog actuele maatschappelijke hoofdfunctie'*[131]

Schadeloosstelling leden Tweede Kamer

Inleiding

In het verleden was het lidmaatschap van de Tweede Kamer een nevenfunctie. De discussie rond de schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer richtte zich vaak op de vraag of

129 Kamerstukken I 1994-1995, nr. 51a, blz. 2

130 D. J. Elzinga, De financiële positie van de leden der Staten-Generaal, Nederlands parlementsrecht, monografie I, Groningen, 1985, blz. 30.

131 Kamerstukken II 20 921, nr. 2, blz. 13.

het lidmaatschap van de Tweede Kamer al dan niet een voltijdsbetrekking moest zijn. Een voorstel tot verhoging van de schadeloosstelling kreeg in 1922 het volgende onthaal: leden van de Kamer moesten zich niet uitsluitend aan het Kamerwerk wijden. *'Het is zeer gewenscht, dat de leden voortdurend persoonlijke betrekkingen blijven onderhouden met allerlei kringen van het volksleven. Een Kamer, die voor het merendeel uit beroepspolitici bestaat, zou van het volk vervreemden en weinig bevredigend werken.'*[132]

Geleidelijk is niettemin een verschuiving opgetreden naar een voltijds vervulling van het kamerlidmaatschap, maar voor een aantal kamerleden bleef het kamerlidmaatschap het karakter van een nevenfunctie houden. De insteek voor de regeling van de schadeloosstelling uit 1968 was dan ook een neutraal karakter, in die zin dat uit de regeling geen voorkeur zou mogen uitgaan naar een bepaalde opvatting betreffende de vol- of deeltijd taakvervulling van het lidmaatschap van de Tweede Kamer. Tegen deze achtergrond is nog altijd in de wet de constructie van een gedifferentieerde schadeloosstelling neergelegd, waarbij inkomsten uit andere functies boven een bepaalde grens voor de helft worden gekort op de maximale schadeloosstelling.

Ook de hoogte van de schadeloosstelling van leden van de Tweede Kamer stond in de 19e eeuw regelmatig ter discussie. Die discussie richtte zich vooral op het faciliteren van het passieve kiesrecht. Winstbejag moest worden voorkomen. Het voornemen voor een pensioenvoorziening kreeg om die reden een kritisch onthaal: *'niets is minder aanbevelenswaardig dan het Kamerlidmaatschap tot een uit financieel oogpunt begeerlijke betrekking te maken'.*[133] De regering bracht daar tegenin dat een uitbreiding van de aanspraken de rekrutering van afgevaardigden zou bevorderen uit de hogere en lagere middenstand. *'Wel verre dat deze maatregel beroepspolitici zoude kweeken, zal hij juist de practische menschen die midden in het leven staan aanmoedigen een deel hunner krachten te geven aan den publieken dienst.'*[134] Maar ook een voorstel voor volledige afschaffing van de schadeloosstelling was uit den boze omdat daardoor het kamerlidmaatschap in dat geval slechts voor vermogenden mogelijk zou zijn.

132 D. J. Elzinga, De financiële positie van de leden der Staten-Generaal, Nederlands parlementsrecht, monografie I, Groningen, 1985, blz. 42.

133 Ibidem, blz. 43.

134 Kamerstukken I, 1917/17, 44, nr. 44, blz. 453. Het volledige citaat: *'Het is van belang dat in de Staten-Generaal personen zitting hebben uit verschillende kringen der maatschappij. Het ware een groot nadeel indien de Tweede Kamer in hoofdzaak werd samengesteld uit afgevaardigden behoorende tot die groep der arbeiders voor wie de schadeloosstelling voldoende zoude zijn, en anderzijds uit hen wier inkomen in voldoende mate onder alle omstandigheden verzekerd is. Doch de zeer omvangrijke werkzaamheden, die in toenemende mate van den afgevaardigde worden geëist, maken het meer en meer moeilijk candidaten te vinden uit die klasse uit den hoogeren en lageren middenstand die door energie en arbeidzaamheid hun eigen weg moeten maken in het leven en toch zijn zij het juist wier ervaring en karakter in het parlement schier onmisbaar zijn. Zonder hen wordt het parlement eenzijdig en moet dalen in de schatting van een groot en gezaghebbend deel der bevolking. Naarmate dergelijke afgevaardigden langer zitting hebben, neemt hun arbeidsvermogen af en verliezen zij de relatieën die zij met moeite hebben aangeknoopt. Maar ook de gezeten werkman verliest gaandeweg zijn vaardigheid en werkkracht en het gebeurt dat hij na jarenlang in publieken dienst zijn zetel verliezende, hulpeloos achterblijft. Vandaar dat in 's Lands belang is dat dezen personen een toenemend en toch altijd matig inkomen worde verzekerd. Wel verre dat deze maatregel beroepspolitici zoude kweeken, zal hij juist de practische menschen die midden in het leven staan aanmoedigen een deel hunner krachten te geven aan den publieken dienst.'*

Van vergoeding voor verblijfkosten naar bezoldiging

De aanspraken van leden van de Tweede Kamer werden in de Grondwet geregeld. Voor de functievervulling kreeg een kamerlid een vergoeding voor verblijfkosten. In de eerste Grondwet van 1814 was in artikel 16 bepaald dat de leden der vergadering per jaar fl. 2500 genieten. Al in de Grondwet van 1815 wordt daaraan toegevoegd dat *'tot goedmaking der verblijfkosten in de plaats der bijeenkomst, wordt hun toegelegd eene som van fl 2.500 's jaars. Deze verblijfkosten, die maandelijks betaald worden, worden in het tijdvak van de eene zitting tot de andere niet genoten, door de leden, die bij de laatste zitting niet zijn tegenwoordig geweest, ten ware zij bewezen door ziekte belet te zijn geworden'*. In zekere zin is dit een presentiegeld voor kamerleden. Bij afwezigheid werd de vergoeding niet genoten.

In de grondwetswijziging van 1848 wordt voor het eerst het begrip 'schadeloosstelling' geïntroduceerd ('eene som van fl. 2.000 's jaars'). *'Deze schadeloosstelling wordt, voor den tijd der zitting, niet genoten door hen, die gedurende de geheele zitting afwezig bleven.'*

De regering stelde bij de grondwetswijziging van 1917 voor om voor leden van de Tweede Kamer aanvullend presentiegeld per vergadering in te voeren. Dit voorstel haalde het niet. Presentiegeld zou volgens de regering een positieve invloed hebben op de aanwezigheid van de leden. Verschillende fracties vonden een dergelijk effect echter juist ongewenst om de binding met de samenleving niet kwijt te raken: *'De noodzaak van behoud met de maatschappelijke werkelijkheid impliceerde (...) een gerechtvaardigd absenteïsme in de parlementaire vergaderingen.'*[135]

Bij de grondwetswijziging van 1922 ontvangt de voorzitter voor het eerst een extra toelage. In 1938 wordt bepaald dat de hoogte van de schadeloosstelling in de Grondwet bij wet kan worden gewijzigd. *'De Kamers der Staten-Generaal kunnen het ontwerp eener zoodanige wet (...) niet aannemen dan met de stemmen van twee derden van het aantal leden, waaruit elk der Kamers bestaat'*.

In 1950 ontstaat een nieuwe figuur: de hoogte van de schadeloosstelling wordt afhankelijk van de reisafstand tussen woonhuis en het gebouw van de Tweede Kamer.

In de wijziging van 1956 wordt de schadeloosstelling verder gedeconstitutionaliseerd. De leden ontvangen, volgens regels door de wet te stellen, een schadeloosstelling. De voorzitter geniet een jaarlijkse toelage waarbij het bedrag bij wet wordt bepaald. Voor deze wetten is aanvankelijk nog steeds een gekwalificeerde meerderheid vereist, maar is later versoepeld tot het vereiste van twee derde van het aantal uitgebrachte stemmen.

Commissie-Götzen

In 1967 stelt de minister van Binnenlandse Zaken een commissie in onder voorzitterschap van de oud-minister Götzen om te adviseren over *'de grootte, de structuur en wijze van aanpassing aan de bewegingen op het gebied van salarissen en prijzen van de schadeloosstelling voor de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal'.*[136] Het kabinet en de Staten-Generaal nemen in 1968 de voorgestelde aanpassingen van de commissie vrijwel ongewijzigd over in de 'Wet houdende regeling van de schadeloosstelling leden Tweede Kamer'.

De commissie constateert dat het kamerlidmaatschap voor veel leden van een nevenfunctie

135 D. J. Elzinga, De financiële positie van de leden der Staten-Generaal, Nederlands parlementsrecht, monografie I, Groningen, 1985, blz. 40.

136 Kamerstukken II 1967/68, 9 561, nr. 4, blz. 9.

een hoofdfunctie is geworden. De commissie vindt dat de schadeloosstelling zodanig aantrekkelijk dient te zijn dat gekwalificeerde krachten haar in elk geval een redelijke tegemoetkoming kunnen achten voor de als kamerlid te verrichten arbeid. Tegen deze achtergrond vindt de commissie de schadeloosstelling te laag voor de kamerleden die geheel op de schadeloosstelling zijn aangewezen. De commissie stelt voor het basisbedrag in twee tranches verder te verhogen van fl. 20.000 naar fl. 25.000 tot uiteindelijk fl. 40.000. Het bedrag van fl. 40.000 leek de commissie verdedigbaar, uitgaande van de toen gebruikelijke bezoldiging van vergelijkbare functies terwijl faciliteiten en emolumenten, zoals vakantie- en kindertoelagen ontbraken voor een kamerlid.
Tegelijkertijd dient de hoogte van de schadeloosstelling geen financiële belemmeringen op te werpen voor de verschillende taakopvattingen van kamerleden voor het al dan niet vervullen van nevenfuncties. *'De schadeloosstelling dient te zijn afgestemd op de feitelijk bestaande divergentie in opvattingen omtrent de inhoud van het kamerlidmaatschap (...).'*[137] De regeling dient kortom een neutraal karakter te bezitten. Op grond van deze overweging stelt de commissie een kortingsregeling voor.
Door de commissie-Götzen is vervolgens een gedifferentieerde schadeloosstelling voorgesteld waarbij rekening wordt gehouden met neveninkomsten uit arbeid of bedrijf. De helft van de neveninkomsten wordt gekort daarbij rekening houdend met een vrijstelling van fl. 5.000. Deze franchise is voorgesteld uit praktische overwegingen om kamerleden in de gelegenheid te stellen een beperkt aantal nevenfuncties met betrekkelijk lage vergoedingen te vervullen. De totale vermindering bedraagt maximaal fl. 15.000.

Werkgroep Emolumenten van de Leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (1983-1984)

Het presidium van de Tweede Kamer heeft in 1981 een werkgroep onder voorzitterschap van het kamerlid Dees ingesteld om de emolumenten van de leden van de Tweede Kamer in zijn totaliteit te bezien. De Werkgroep Emolumenten ziet vervolgens in het kader van de herwaardering van het rapport van de commissie-Götzen inmiddels het kamerlidmaatschap als een voltijdsfunctie, maar ziet hierin geen reden de kortingsregeling te herzien. *'Omdat er in een aantal gevallen nog steeds sprake is van gehonoreerde nevenfuncties, meent de werkgroep dat de huidige regeling qua strekking kan worden gehandhaafd'.*[138]
De schadeloosstelling wordt gekoppeld en dus geïndexeerd aan de laatste periodiek van schaal 14 van het BBRA. De werkgroep noemt dit de koppelingsvariant. Het oorspronkelijke sui generismodel wordt hiermee verlaten.
De werkgroep constateert dat de hoogte van de schadeloosstelling de trend van de ambtenarensalarissen heeft gevolgd en tegelijkertijd dat secundaire arbeidsvoorwaarden en de premiebetaling ingevolge volksverzekeringswetten niet zijn gebaseerd op de ambtelijke regelingen. Dat leidt er toe dat de werkgroep adviseert analoog aan de regelgeving voor ambtenaren secundaire arbeidsvoorwaarden zoals vakantie-uitkering ook op Kamerleden van toepassing te verklaren. *'Toepassing van deze arbeidsvoorwaarden wordt niet strijdig geacht met het wezen van het kamerlidmaatschap.'*[139]

137 Ibidem, blz. 16.
138 Kamerstukken II 1984/85, 18 677, nrs. 1-2, blz. 14.
139 Ibidem, blz. 15.

Op grond van het advies wordt in 1991 de schadeloosstelling verhoogd naar de hoogste trede van schaal 14 BBRA. Salarisstijgingen voor het rijkspersoneel werken door de aangebrachte koppeling nu automatisch door naar de schadeloosstelling. Deze wijzigingsvoorstellen van de werkgroep worden aanvaard.

Commissie Functiewaardering Leden van de Tweede Kamer (Commissie Van Kemenade (1990-1991)

De commissie-Van Kemenade is in 1990 ingesteld door het presidium van de Tweede Kamer naar aanleiding van de kamerbehandeling van het rapport van de eerder genoemde werkgroep Emolumenten. Eén van de aanbevelingen van deze commissie van externe deskundigen was het verrichten van een onafhankelijk functiewaarderingsonderzoek.
De commissie heeft een onderzoek uitgevoerd naar de structuur en hoogte van de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer. In het rapport van april 1991 deed de commissie op grond van functiewaarderingsonderzoeken de aanbeveling om aan te sluiten bij de bezoldiging voor gedeputeerden. De hoogte van die bezoldiging was op dat moment schaal 16 BBRA. De werkgroep Emolumenten had voorts geconstateerd dat een politiek draagvlak voor de voorgestelde verhoging van de schadeloosstelling alleen gevonden zou kunnen worden indien het positieve inkomenseffect van de salarisverhoging zou worden geneutraliseerd. De commissie deed daarom het voorstel het inkomenseffect te compenseren in de sfeer van de onkostenvergoedingen. Uiteindelijk is de hoogte van de onbelaste beroepskostenvergoeding en van de vaste vergoeding voor niet-woon-werkverkeer voor leden van de Tweede Kamer teruggebracht.
De huidige Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer is nog altijd geënt op het advies van de commissie-Dees en de commissie-Van Kemenade. Nadien zijn geen majeure wijzigingen meer doorgevoerd.

Ontwikkeling vergoeding Eerste Kamerleden

Op hoofdlijnen zijn de aanspraken voor leden van de Eerste Kamer op dezelfde leest geschoeid als de aanspraken voor de Tweede Kamer met dien verstande dat de hoogte van de aanspraken van de leden van de Eerste Kamer aansluit bij het karakter van het lidmaatschap van de Eerste Kamer. Het is een nevenfunctie gebleven, als een functie erbij, die men naast een (hoofd)functie in het maatschappelijk leven vervult.
Eerste Kamerleden ontvingen voor elke dag waarop zij een vergadering bijwoonden een presentiegeld. De hoogte was afhankelijk van de afstand tussen woonhuis en het gebouw van de Eerste Kamer. Het bedrag werd aangemerkt als een vergoeding voor verblijfskosten. Deze daggeldregeling was gebaseerd op het uitgangspunt dat voor een nevenfunctie zoveel mogelijk de werkelijk gemaakte kosten vergoed dienden te worden. Daarnaast ontvingen de leden een vergoeding voor overige kosten die uit het kamerlidmaatschap voortvloeiden.
In 1995 wordt een vaste jaarlijkse vergoeding geïntroduceerd die op een vaste afstand wordt gekoppeld aan de schadeloosstelling van Tweede Kamerleden (circa 25% van de schadeloosstelling van Tweede Kamerleden). Voor ambtskosten ontvangen de leden eveneens een vast jaarlijks bedrag. Daarenboven wordt nog een vaste reiskostenvergoeding verstrekt en een vergoeding van verblijfkosten waarvan het bedrag afhankelijk is van de afstand tussen woonplaats en het gebouw van de Eerste Kamer.

In 1996 wordt de schadeloosstelling van Tweede Kamerleden structureel verhoogd van schaal 14 naar schaal 16 BBRA. Het bedrag voor de leden van de Eerste Kamer is tegelijkertijd naar evenredigheid verhoogd. Dit bedrag werd vervolgens op de gebruikelijke wijze trendmatig bijgesteld in overeenstemming met de ontwikkeling van de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer. Omdat de schadeloosstelling van Tweede Kamerleden wordt verhoogd van schaal 14 naar schaal 16 onder de voorwaarde van inkomensneutraliteit worden (op gelijke wijze als bij de leden van de Tweede Kamer) de onkostenvergoedingen verlaagd. Deze verlaging komt overeen met het netto inkomenseffect van de verhoging van de vergoeding.
De voorzitter van de Eerste Kamer ontvangt met ingang van 1993 de helft van de schadeloosstelling van een lid van de Tweede Kamer. Het schadeloosstellingbedrag voor de voorzitter van de Eerste Kamer volgt dus de wijzigingen van de bedragen van de Tweede Kamer naar evenredigheid. Een eventuele structurele wijziging van de schadeloosstelling werkt automatisch door naar de voorzitter van de Eerste Kamer.

Raads- en statenleden

In de Gemeentewet van 1851 kregen raadsleden een presentievergoeding per bijgewoonde vergadering van de raad. De bedoeling was aanmoediging tot ijver. De vergoeding had niet het karakter van een schadeloosstelling of beloning voor de bewezen diensten. Dit karakter bleef na de wijziging van de Gemeentewet in 1931 gehandhaafd. De maximum toelaatbare bedragen werden vastgesteld door het college van gedeputeerde staten, nadat de raad was gehoord, en werden in de praktijk gerelateerd aan het aantal inwoners van de gemeente. Vooral in kleinere gemeenten werden lagere bedragen vastgesteld.
De bestaande presentievergoeding werd in 1974 nog langer ontoereikend geacht *'om waarborgen te geven voor een onbelemmerde uitoefening van het passief kiesrecht en het deelnemen aan de werkzaamheden in vertegenwoordigende lichamen'.*[140]
Een ingestelde commissie (commissie-Merkx) constateerde dat door taakverzwaring het raadswerk niet alleen in vrije tijd werd verricht maar ook in de tijd die voor de hoofdfunctie is bestemd. Dat ging veelal gepaard met inkomstenderving uit de hoofdfunctie.
Uitgangspunt voor de voorstellen van de commissie tot verbetering van de rechtspositie van raadsleden is dat er geen financiële belemmeringen mogen bestaan om raadslid te blijven of te worden. In de honorering zou daarom een compensatie voor gederfde inkomsten en gemaakte onkosten moeten worden opgenomen naast een bezoldiging van de geleverde prestatie gezien de zwaarte en verantwoordelijkheid van de functie. Bovendien reikte de functie van raadsleden verder dan het bijwonen van raadsvergaderingen.
Met ingang van 1 januari 1975 is in het rechtspositiebesluit raads- en commissieleden de nieuwe systematiek neergelegd. Raadsleden krijgen een vergoeding voor de werkzaamheden en een onkostenvergoeding. De vergoeding voor de werkzaamheden is mede bedoeld om inkomstenderving in de hoofdfunctie te compenseren. *'De bezoldiging van algemeen bestuurders heeft daarentegen het karakter van een vergoeding voor ten gevolge van de functie gederfde verdiensten in een nog aktuele maatschappelijke hoofdfunctie.'*[141]

140 Kamerstukken II 1974/75, 13 238, nr. 3, blz. 2.

141 Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2, blz. 13.

Het uitgangspunt om het raadswerk vooral als nevenfunctie te zien, leeft nog steeds: *'Het lidmaatschap van een gemeenteraad is geen baan en er zijn ook goede redenen om het niet als een baan te gaan zien. Het is goed als raadsleden horen wat er in de samenleving leeft en niet alleen rondjes draaien in het stadhuis. Daarom is het goed dat ze een gewone baan hebben naast hun raadslidmaatschap. En: hoe meer je het raadslidmaatschap honoreert als een echte baan, hoe meer het zich ontwikkelt tot een echte baan. Dan wordt het onbereikbaarder voor iemand die het naast zijn werk wil doen.'*[142]

De raad kon bij verordening bepalen dat 20% van de vergoeding van de werkzaamheden afhankelijk werd gesteld van de aanwezigheid bij de raadsvergaderingen.
Overwogen is nog een systeem van een wettelijk verplicht verlof met doorbetaling voor loon voor werknemers-raadsleden waarvoor door de gemeente aan de werkgever een schadeloosstelling wordt betaald. Vanwege de administratieve lasten van deze bezoldigingssystematiek en het hiermee optredende verschil in bezoldiging van raadsleden is hiervan afgezien.

Ook statenleden ontvingen een vergoeding voor het bijwonen van de (commissie-) vergaderingen van provinciale staten (presentiegeld). De vergoedingen werden bij provinciale verordening geregeld. Later werden maximumnormen voor deze vergoedingen gesteld door de rijksoverheid.
In mei 1975 heeft een door het Interprovinciaal Overleg ingestelde commissie (commissie-Van den Bos) het advies 'De staten gehoord..' over de positie van statenleden uitgebracht. De commissie stelde een vaste jaarlijkse vergoeding voor statenleden voor in navolging van gemeenteraadsleden. Voorstel was een vergoeding ter grootte van 15% van de wedde van gedeputeerden.
Met ingang van 7 juni 1978 wordt een jaarbedrag en een onkostenvergoeding toegekend die opgeteld uitkomen op circa 15% van de jaarwedde van gedeputeerden. Beide bedragen worden jaarlijks geïndexeerd. Bij verordening kunnen beide bedragen met 20% worden verminderd. De mogelijkheid wordt daarnaast geboden om van het jaarbedrag maximaal 20% toe te kennen als presentiegeld. *'Een juiste uitoefening van die functie werd alleen mogelijk geacht als het Statenlid of het raadslid zijn maatschappelijke functies bleef behouden, 'midden in de maatschappij' bleef staan, om zodoende zijn vertegenwoordigende functie optimaal tot uitdrukking te kunnen brengen.'*[143]
Met ingang van 1 juli 2014 is de vergoeding voor de werkzaamheden voor staten- en raadsleden centraal vastgelegd. Bij verordening kan de vergoeding niet meer door de gemeenteraad of provinciale staten met maximaal 20% worden verlaagd.

142 Prof. dr. W. Derksen, Wachtgeld is een groot goed, Trouw, 1 juni 2013.

143 Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2, blz. 13.

Voorzitters

Commissarissen van de Koning

De rechtspositie van de commissaris was fragmentarisch geregeld in een veelheid van bepalingen die over diverse wetten en rijksregelingen waren verspreid. De rechtspositie had een sterk ambtelijke inslag. Zo was de jaarwedde opgenomen in een bijlage bij het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke rijksambtenaren.
Het salarisbedrag van een minister is door het kabinet Van Agt-Wiegel per 1 januari 1981 aangemerkt als het hoogst mogelijke niveau, waarvan de salarissen van de overige politieke topfunctionarissen zijn afgeleid. Dat betekende dat de salarissen van de functionarissen met een hoger salaris dan de minister werden teruggebracht tot het ministersniveau. Dit betrof onder meer de commissarissen van de Koning. De overgangsregeling voorzag in een halfjaarlijkse verlaging van het maandsalaris van 20% van het totale bedrag van de achteruitgang. Voor functionarissen die na 1 januari 1981 in dienst kwamen, gold direct het nieuwe verlaagde salarisbedrag. Een commissaris heeft sindsdien hetzelfde salarisniveau als een minister. Verschil in inwonertal of bestuurlijke zwaarte tussen provincies heeft niet geleid tot differentiatie in de bezoldiging. Salarisaanpassingen van de commissaris lopen in de pas met de salarisontwikkeling van het rijkspersoneel.

De bezoldiging en rechtspositie zijn met ingang van 1 januari 1994 geregeld in één rechtspositiebesluit. Met ingang van 2010 is de commissaris onder het uitkeringsrecht van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers gebracht. Geleidelijk zijn de op de ambtelijke rechtpositie geënte bepalingen uit het rechtspositiebesluit gehaald. Beweegreden was dat de commissarisfunctie geleidelijk meer elementen van een politiek ambt had verkregen. Bijzonder in dit verband is nog wel de bepaling dat over aangelegenheden van algemeen belang voor de rechtstoestand van de commissarissen niet wordt beslist dan nadat daarover overleg is gepleegd met de commissarissen.

Burgemeesters

Het burgemeestersambt was een eervolle positie. De bezoldiging was gering en niet toereikend om van te leven. Het was een toelage die het mogelijk maakte om *'een staat te voeren overeenkomstig de hoogheid van het ambt.'*[144] De commissaris van de Koningin vroeg in de jaren '30 of de sollicitant voor het burgemeestersambt over eigen middelen beschikte.
De gemeente-ontvanger en de gemeentesecretaris verdienden in die tijd nog meer dan de burgemeester. In de jaren '30 van de vorige eeuw werd het salaris van burgemeesters tot een volwaardig salaris verhoogd. Tot 1948 werd de jaarwedde, de gemeenteraad gehoord, door gedeputeerde staten vastgesteld.
In 1948 kwam er een centrale regeling omdat de provinciale regelingen veel verschillen te zien gaven. De burgemeester ontving vervolgens op grond van de Gemeentewet een jaarwedde die in het Bezoldigingsbesluit Burgemeesters 1954 werd geregeld. Ook werd hierin de ambtstoelage geregeld.

144 W. Derksen, De historie van de burgemeester, in: E.R. Muller en J. de Vries (red.), Burgemeester, Positie, rol en functioneren, Deventer, 2014, blz. 24.

Het salarisbedrag van een minister is per 1 januari 1981 aangemerkt als het hoogst mogelijke niveau, waarvan de salarissen van de overige politieke topfunctionarissen zijn afgeleid. Dat betekende dat de salarissen van de functionarissen met een hoger salaris dan de minister werden teruggebracht tot het ministersniveau. Dit betrof onder meer de burgemeesters van de grote steden.
In 1981 is de indeling van de inwonersklassen van gemeenten gewijzigd en daarmee ook de daaraan gerelateerde bezoldiging van burgemeesters. In gemeenten tot 14.000 inwoners werd een verschil in bezoldiging tussen burgemeester en gemeentesecretaris van één schaal ingevoerd en in gemeenten daarboven een verschil van twee schalen. In 1994 is de bezoldigingsstructuur in gemeenten tot 14.000 inwoners aangepast. De salarisbedragen zijn met één schaal verhoogd waarmee de beloningsverhouding tussen gemeentesecretaris en burgemeester (twee schalen verschil) voor alle burgemeesters is gaan gelden. Hieruit blijkt nog de sterk ambtelijke inslag van het loongebouw van burgemeesters (schalen met periodieken).
Dat wijzigt als in 2009 de schalen met periodieken voor burgemeesters komen te vervallen. Het burgemeestersambt heeft zich meer tot een politiek ambt ontwikkeld. Bij andere politieke ambtsdragers zoals bijvoorbeeld ministers, gedeputeerden en wethouders geldt geen ambtelijk salarissysteem met periodieken. Voor hen geldt een vast bedrag. Ook worden de eerste drie inwonersklassen voor de bezoldiging van gemeentelijke ambtsdragers samengevoegd. Door gemeentelijke herindelingen en door opklassificatie van gemeenten in een hogere gemeenteklasse, waren er nauwelijks meer gemeenten in de onderste twee gemeenteklassen. Ook wordt bij deze gelegenheid de bezoldiging van burgemeesters uit de kleinste inwonersklasse verhoogd met 3,5%, terwijl dit percentage per de volgende inwonersklassen stapsgewijs met 0,5% wordt afgebouwd. De grens van deze afbouw is gelegd bij de inwonersklassen vanaf 100.000 inwoners. Dit was een compensatie voor het per 2015 vervallen van de zogeheten FPU-plus, een regeling die alleen gold voor burgemeesters.

Voorzitters waterschappen

De bezoldiging van de voorzitters en de overige bestuursleden van waterschappen werd deels bepaald door de provincies en deels door de waterschappen zelf. Als gevolg van opeenvolgende reorganisaties en samenvoegingen is het aantal waterschappen van naar schatting 1800 waterschappen in 1970 teruggebracht tot 23 waterschappen nu. In 1970 bestond het waterschapsbestel, met uitzondering van een aantal grotere Hoogheemraadschappen en heemraadschappen (met een oppervlakte groter dan 30.000 hectare), zoals Delfland, Rijnland, Schieland, Wieringermeer, Haarlemmermeer en West Brabant, uit waterschappen en polders met een oppervlakte die veelal kleiner was dan 30.000 hectare. De waterschappen waren veelal volledig agrarisch. Met uitzondering van de eerdergenoemde grotere waterschappen was er geen sprake van een bezoldiging maar van op zijn best een jaarlijkse toelage. Het was vooral een erebaan.
Met de totstandkoming van de Nota ‘Naar een nieuw Waterschapsbestel’ in 1977 werd een grote sprong voorwaarts gemaakt. In deze nota werd de minimumgrootte van de waterschappen gesteld op rond de 30.000 hectare. Dit heeft een grote golf van samenvoegingen veroorzaakt waardoor vaak waterschappen ontstonden met een oppervlakte die de dubbele

of zelfs driedubbele oppervlakte besloeg.
De bezoldiging van de voorzitters kwam rond 1980 pas echt van de grond. Daarbij was er verschil tussen waterschappen die waterkerend waren (verplichte benoeming van de voorzitter door de Kroon) en andere waterschappen (facultatieve benoeming van de voorzitter door de Kroon).
De eerstgenoemde waterschappen hadden vaak een fulltime voorzitter (huidige BBRA schalen tussen 13 en 15), de overige waterschappen kenden veelal een parttime voorzitter, vaak 60% van schalen 12 tot en met 15, afhankelijk van de provincie. Door schaalvergroting en taakuitbreiding en wel of geen kwaliteitsbeheer, zijn de schalen in de loop van de jaren aangepast. Daarbij werd steeds meer gekeken naar de bezoldiging van burgemeesters.
Met de totstandkoming van de Waterschapswet in 1995 is de verantwoordelijkheid voor de bezoldiging van de provincie overgedragen aan de minister van Verkeer en Waterstaat (en in 2010 naar de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Er is na verloop van tijd een arbeidsvoorwaardenoverleg opgestart. Met betrokkenen is afgesproken dat aan de hand van de uitkomsten van een enquête zou worden vastgesteld hoe een landelijk bezoldigingsniveau van voorzitters er uit zou moeten zien. Dit heeft de basis gevormd voor het Rechtspositiebesluit voorzitters waterschappen. Daarbij heeft het Rechtspositiebesluit burgemeesters als uitgangspunt gediend. De uiteindelijke bezoldiging werd bepaald door de omvang van het budget van het waterschap. Het merendeel van de voorzitters werd bezoldigd in de schalen 17 en 18, hoewel ook sporadisch schaal 16 nog voorkwam.
Door de schaalvergroting van de waterschappen raakte het budget als onderscheidend criterium achterhaald en was voor de voorzitters van waterschappen de facto al sprake van een vrijwel uniforme beloningstructuur. Om die reden werd de salarisschaal van de voorzitter gefixeerd op het maximum van schaal 18 BBRA. De bezoldiging kan door middel van een vast te stellen tijdsbestedingsnorm worden aangepast als de situatie van het waterschap hiertoe noodzaakt. Dat is echter uitzonderlijk.
In 2010 is de verantwoordelijkheid voor de rechtspositie van de bestuurders van de waterschappen overgedragen aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Dagelijks bestuursleden

Bewindspersonen

'Niet valt in te zien dat de waarborg van een wettelijke regeling niet voor ministers en staatssecretarissen zou behoeven te gelden.'[145] Voor deze wettelijke waarborg was de rechtspositie geregeld in zelfstandige algemene maatregelen van bestuur. In 1993 kwam de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen tot stand. De inhoud is summier. De wet regelt de bezoldiging van de minister (het normsalaris voor de publieke sector) en de staatssecretaris, een uitkering bij overlijden tijdens de ambtsvervulling voor nabestaanden en een grondslag voor een uitvoeringsbesluit voor de voorzieningen benodigd voor de ambtsvervulling ('Voorzieningenbesluit'). De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers regelt

145 Kamerstukken II 1992/93, 23 072, nr. 3, blz. 1.

daarnaast uitkering en pensioen.

Gedeputeerden

Tot 1937 werd de wedde van gedeputeerden voor de helft als vast inkomen genoten. Het overblijvende deel werd toegekend als presentiegeld.
Naar aanleiding van het advies van de adviescommissie-Prinsen ter herziening van de Provinciewet uit 1954 wordt de jaarwedde voor gedeputeerden geïntroduceerd. De Kroon, Provinciale Staten gehoord, stelt de jaarwedde bij Algemene Maatregel van Bestuur vast.
Vóór 1960 was er sprake van een gedifferentieerde bezoldiging van gedeputeerden. De hoogste wedden golden in Zuid- en Noord-Holland, een middencategorie in de provincies Noord-Brabant en Gelderland en in de zeven overige provincies gold de laagste categorie bezoldiging. In 1960 werd het laagste niveau opgetrokken tot de middencategorie. In het besluit van 14 december 1962 tot regeling der jaarwedden der leden van gedeputeerde staten is dan ook geregeld dat de gedeputeerden van Noord- en Zuid-Holland een jaarwedde van fl. 22.000 en de die van de overige provincies van fl. 20.000 ontvingen. Tegen de differentiatie in salaris hebben de colleges van gedeputeerde staten van de overige provincies van begin af aan geageerd. Met ingang van 1 januari 1967 is de wedde van alle gedeputeerden gelijkgetrokken tot het niveau van Noord- en Zuid-Holland.
Bij de jaarlijkse wijzigingen van de jaarwedderegeling van 1962 is geleidelijk de salarispositie van gedeputeerden steeds meer aangepast aan die van de ambtenaren. Met ingang van 1 juli 1969 wordt de jaarwedde geïndexeerd aan de hand van de wijziging van de bezoldiging van het rijkspersoneel.
Naar aanleiding van de verbetering van de wethouderswedden is per 1 mei 1974 in één keer een structurele verhoging met 6% doorgevoerd. Tot 1991 werd de bezoldiging vastgesteld op het maximum van schaal 16 BBRA minus 1,5 periodiek.

Functiewaarderingsadvies 1991

'Toen in het verleden aan het vervullen van politieke ambten een financiële tegemoetkoming werd verbonden, was het uitgangspunt dat eventuele belemmeringen om vanuit een andere maatschappelijke functie een politieke functie te gaan vervullen, dienden te worden weggenomen. Gaandeweg is evenwel een nuancering in dit uitgangspunt aangebracht, in die zin dat voor dagelijks bestuursleden als die van gedeputeerde en wethouders in veel gevallen niet meer sprake is van een nevenfunctie die naast een andere baan kon worden verricht, maar van een hoofdfunctie die geheel of gedeeltelijk in de plaats trad van een functie waaruit het arbeidsinkomen werd verkregen.' [146]
Naar aanleiding van de bespreking in de Tweede Kamer over een tweetal notities van de minister van Binnenlandse Zaken over de materiële rechtspositie van staten- en raadsleden, gedeputeerden en wethouders heeft de Kamer een motie aangenomen waarin wordt aangedrongen *'een functiewaarderingsonderzoek te laten instellen voor alle raads– en statenbestuurders, waarbij een weging zou plaatsvinden van de bestuurlijke en politieke topfuncties, tegen de achtergrond van hun plaats in het staats– en bestuursbestel. In deze weging diende voorts aandacht geschonken te worden aan werkdruk en werklast die deze functies met zich brachten.'*[147] Er is vervolgens uitsluitend een

146 Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2, blz. 12.

147 Kamerstukken II 1992/93, 22785, nr. 2, blz. 1.

onderzoek gestart naar *'de zwaarte van de functie van gedeputeerde, mede tegen de achtergrond van de (bezoldigings-)positie van de commissaris van de Koningin en van de burgemeester.'*[148]
Op grond van het onderzoek wordt geadviseerd de functie van gedeputeerde te bezoldigen in overeenstemming met BBRA salarisschaal 18. Geadviseerd wordt één bezoldigingsniveau en geen differentiatie tussen of binnen provincies. De argumentatie wordt gevonden in de taakverzwaring van gedeputeerden, een toets aan ambtelijke functies op S17, 18 en 19 binnen de rijksoverheid, de organisatorische context van het provinciaal bestuur en de bezoldigingsverhoudingen ten opzichte van topambtenaren in de provincie (S17/18).
In 1994 wordt de jaarwedderegeling vervangen door het Rechtspositiebesluit gedeputeerden. Het salarisniveau wordt uiteindelijk vastgesteld op BBRA salarisschaal 17. Dat betekent een maandelijkse bezoldiging en een door bij provinciale staten verordening vast te stellen onkostenvergoeding (het maximumbedrag wordt centraal vastgesteld en geïndexeerd aan de hand van de consumentenprijsindex).
In 2014 is de verwijzing naar het BBRA vervangen door het bezoldigingsbedrag als zodanig. Dit om te benadrukken dat het hier om een politiek ambt gaat, niet om een ambtelijke functie.

Wethouders
In 1931 wordt bepaald in de Gemeentewet dat een wethouder een jaarwedde geniet, welke door Gedeputeerde Staten, de raad gehoord, onder goedkeuring van de minister van Binnenlandse Zaken wordt vastgesteld (artikel 100 van de oude Gemeentewet).
In 1957 zijn de schalen van de wethouderswedden vastgesteld op een bepaald percentage van de wedde van burgemeesters (10% tot 55%). Deze koppeling is gehanteerd tot 1962. Vanaf 1962 werden wethouderswedden verhoogd aan de hand van de overheidssalarissen van hetzelfde niveau. Gemakshalve zijn de wethouderswedden gelijkgetrokken aan de naastliggende bedragen van de toenmalige rijkssalarisbedragen. Gedeputeerde Staten stelden nog altijd de wethouderswedde vast, de raad gehoord en onder goedkeuring van de Kroon. In het kader van deze goedkeuring werden er tabellen met maximale bezoldigingsbedragen opgesteld als richtsnoer voor de colleges van gedeputeerde staten. Er ontstond op grond van deze pseudowetgeving min of meer een landelijke eenheid in bezoldiging van wethouders.

Het bezoldigingssysteem is gebaseerd op inwonersklassen. De indeling die tot 1 januari 1981 werd gevolgd, komt overeen met de indeling die werd gehanteerd voor de bezoldiging van burgemeesters. Bij de invoering van een nieuw gemeentelijk salarissysteem per 1 januari 1981 is het aantal inwonersklassen gehalveerd (zogeheten nieuwe Ubinknormen). Daarbij werd een rechtstreekse koppeling gelegd tussen inwonersklasse en de salarisschalen van het BBRA. Hoewel er een zekere samenhang bestond tussen de bezoldiging van burgemeesters en wethouders gold voor deze laatste categorie ambtsdragers met ingang van 1 januari 1981 een afwijkende klassenindeling. Met ingang van 1 januari 1985 is de weddestructuur herzien en is weer aangesloten bij de klassenindeling die geldt voor burgemeesters conform de

148 Ibidem.

herziene Ubinknormen. Argumentatie was dat de zwaarte van de wethoudersfunctie gerelateerd dient te worden aan de bestuurlijke zwaarte van de gemeente. De maatstaf daarvoor is het inwonertal en niet een vaste verhouding tot de wedde van andere functies in de gemeente.
De verplichte grens tussen fulltime en parttime wethouders is verlegd van 24.000 naar 18.000 inwoners per 1 januari 1994. Het wethouderssalaris is tegelijkertijd na een functie-waarderingsonderzoek op ongeveer 90% van het burgemeesterssalaris gesteld (daarvóór ± 70%). Daarmee is opnieuw de koppeling met het burgemeestersalaris aangebracht.

Om het inkomenseffect voor wethouders in de kleine gemeenten te versterken, is voorts de tijdsbestedingsnorm in de kleinere gemeenten verhoogd. Deze tijdbestedingnorm drukt het percentage uit van de bezoldiging dat een wethouder ontvangt in de desbetreffende gemeenteklasse. Op grond van deze bepaling ontving een wethouder in een gemeente met 9.000 inwoners bijvoorbeeld een bezoldiging van 75% van het salarisbedrag dat voor deze inwonersklasse gold.
Door regelmatige aanpassing van de tijdsbestedingsnorm is voor deeltijdwethouders van kleinere gemeenten het salarisniveau substantieel verhoogd. Zo is in de periode 1985-2002 het salarisniveau van een wethouder in een gemeente met minder dan 2000 inwoners verhoogd van 20% tot 45% van het daarvoor geldende salarisniveau. Het voltijds wethouderschap is daarbij geleidelijk verlaagd tot gemeenten van 18.000 inwoners. Dit betekent voor betrokken wethouders ook een verbetering van het salarisniveau.
In 2009 is de verplichte tijdsbestedingsnorm voor wethouders in gemeenten tot 18.000 inwoners verlaten. Gemeenten kunnen sindsdien zelf besluiten over de tijdsbestedingsnorm.

Dagelijks bestuursleden waterschappen

Tot 2001 werd de bezoldiging van dagelijks bestuursleden van de waterschappen geregeld in provinciale verordeningen. De vergoedingsregelingen voor de leden van de dagelijkse besturen van waterschappen zijn geharmoniseerd. De wens om tot uniformering van de vergoedingsregelingen te komen, had een relatie met de schaalvergroting van de waterschappen waardoor een aantal waterschappen in meerdere provincies kwam te liggen. Daarnaast liepen de vergoedingsregelingen die golden voor de bestuursleden van de onderscheidene waterschappen nogal uiteen, zowel wat betreft de gekozen systematiek alsook ten aanzien van de hoogte van de vergoedingen. Uitgangspunt van de aanpassing was het verzekeren van rechtvaardige inkomensverhoudingen tussen min of meer dezelfde bestuurlijke functies bij de verschillende overheden.
Met betrekking tot de bezoldiging van leden van het dagelijks bestuur van een waterschap werd aansluiting gezocht bij de bezoldiging van de voorzitter van dat waterschap. De zwaarte van het vervullen van een bestuurlijke functie bij het waterschap – bezien naar het budget van het waterschap en het aantal en soort door dat waterschap vervulde taken – kwam toentertijd tot uitdrukking in de inschaling van de voorzitter. De bezoldiging van de leden van het dagelijks bestuur werd bepaald op 20% van de bezoldiging van de voorzitter. Daarmee werd de relatieve zwaarte van het takenpakket en omvang van het waterschap ook in de bezoldiging van de leden van het dagelijks bestuur tot uitdrukking gebracht. Dit was

gerelateerd aan de gemiddelde tijdsbesteding – één dag per week – die door de leden van de dagelijkse besturen ten behoeve van het waterschap werd besteed. In die gevallen waarin de tijdsbesteding hoger lag, kon het algemeen bestuur van het waterschap besluiten tot verhoging van het percentage tot maximaal 25%. Door bestuurlijke schaalvergroting van waterschappen was geen noodzaak meer te differentiëren in de bezoldiging van voorzitters van waterschappen. Nu de bezoldiging van de voorzitter was gefixeerd op het hoogste bedrag van schaal 18 BBRA, is ook bij dagelijks bestuursleden geen differentiatie meer in bezoldiging. In 2006 wordt het percentage opgehoogd tot maximaal 40%.
In 2009 wordt de bezoldiging gekoppeld aan het salarisniveau van een wethouder.
De bezoldiging van een voorzitter van een waterschap komt nagenoeg overeen met het maximum van de bezoldiging van een burgemeester in een gemeente met 60.001 tot en met 100.000 inwoners. Vervolgens is de overeenkomstige bezoldiging van wethouders in een gemeente met diezelfde grootte (klasse 8) als uitgangspunt genomen voor de bezoldiging van de leden van het dagelijks bestuur.
Het aantal dagelijks bestuurders wordt vastgesteld door het algemeen bestuur. Daarbij bepaalt het ook de tijdsbestedingsnorm van de dagelijks bestuurders. Op dit moment werken alle dagelijks bestuurders van waterschappen in deeltijd.

2. Uitkering na aftreden

Het uitkeringsrecht van politieke ambtsdragers was aanvankelijk fragmentarisch geregeld. In artikel 62a van de provinciale wet en artikel 94a van de Gemeentewet was het uitkeringsrecht van respectievelijk de gedeputeerde en de wethouder opgenomen. Met ingang van 1931 kreeg de wethouder een zogeheten direct ingaand pensioen *'ten laste der gemeentekas, volgens regelen, door den raad onder goedkeuring van Gedeputeerde Staten te stellen.'*[149] Een gedeputeerde kende een soortgelijke regeling. Dit direct ingaand pensioen was afhankelijk van het aantal jaren dat de functie was bekleed en was verder aan een bepaald maximum gebonden.
Met ingang van 1 april 1936 wordt het direct ingaand pensioen gesplitst in een zogeheten 'degressief wachtgeld' bij aftreden en een pensioenaanspraak bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar: *'Aan hem, die ophoudt lid van Gedeputeerde Staten te zijn, kan met ingang van den datum van aftreding als zoodanig, voor zoover hij alsdan niet den 65-jarigen leeftijd heeft bereikt, wachtgeld (...) worden verleend ten laste van de provincie'. Indien 'het wachtgeld, vermeerderd met de inkomsten, de laatstelijk genoten wedde zou overschrijden, (wordt) het wachtgeld met het bedrag dier overschrijding verminderd.'*[150]
De contouren van de latere uitkeringsregeling voor alle politieke ambtsdagers worden hier zichtbaar. Zo is de verrekeningssystematiek in de huidige uitkeringsregeling bijvoorbeeld nog altijd op deze leest geschoeid.

149 Kamerstukken I 1929/30, 45, blz. 19.
150 Kamerstukken I 1935/36, 72, blz. 2.

In de Wet van 25 januari 1951 houdende nadere voorzieningen in verband met de invoering van de ambten van minister zonder portefeuille en van staatssecretaris krijgt een staatssecretaris bij aftreden een 'wachtgeld'. De uitkeringsduur is gelijk aan de diensttijd met een minimum van één jaar en een maximum van drie jaar. In het eerste jaar is het uitkeringsniveau 80%, het tweede jaar 70% en het laatste jaar 50%. Het wachtgeld vervalt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar en bij vestiging of duurzaam verblijf in het buitenland. Nieuwe inkomsten worden verrekend voor zover het oorspronkelijke salarisniveau als staatssecretaris wordt overschreden.
Van belang is dat in de toelichting de noodzaak van een eigenstandige uitkeringsregeling met het afbreukrisico van een staatssecretaris expliciet wordt gemotiveerd: *'Het ambtelijk leven van staatssecretaris is, evenals dat van de dragers van de overige politieke ambten, grotendeels afhankelijk van de heersende politieke opvattingen. In verband hiermede komt het de Regering wenselijk voor mede voor deze bewindslieden, met het oog op aftreden, een regeling te treffen, waaraan de bedoeling ten grondslag ligt voor hen ten opzichte van Kabinet en Staten-Generaal een zekere mate van financiële onafhankelijkheid te scheppen. Deze regeling moet een voldoende compensatie inhouden voor het feit, dat de gewezen staatssecretaris niet aanstonds na het ontslag uit zijn ambt weer in de gelegenheid zal zijn een voldoende levensonderhoud te verwerven. Ook moet hierbij in het oog worden gehouden, dat bedoelde ambtsdragers bij het aanvaarden van hun ambt verschillende inkomsten, welke niet met het bekleden van hun hoge ambt verenigbaar zijn, zullen moeten prijsgeven.'*[151]
In de toelichting worden kortom vier wezenlijke en bijzondere elementen voor een eigenstandige en bijzondere uitkeringsregeling voor politieke ambtsdragers aangehaald, die nog altijd opgeld doen:
- compensatie voor het bij aanvaarden van het ambt moeten laten vallen van met het politieke ambt onverenigbare aanspraken;
- compensatie voor het politieke afbreukrisico;
- scheppen van financiële onafhankelijkheid van de individuele politieke ambtsdrager ten opzichte van het eigen bestuurscollege en het vertegenwoordigend orgaan;
- na aftreden een tijdelijke financiële overbrugging naar een nieuwe inkomensvoorziening.

Voor ministers werd om deze redenen met ingang van 1 juli 1952 bij zelfstandige algemene maatregel van bestuur 'houdende nadere regeling ten aanzien van de verzorging van gewezen ministers'[152] een iets minder uitgebreide uitkeringsregeling getroffen. Een minister ontvangt bij aftreden een uitkering ('schadeloosstelling') van 80% van zijn bezoldiging gedurende één jaar na aftreden. De uitkering eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.
Bovenstaande regelingen vervallen bij de inwerkingtreding op 1 augustus 1956 van de wet *'Nadere regeling tot het toekennen van een uitkering en een pensioen aan gewezen ministers, staatssecretarissen, leden van Gedeputeerde Staten ener provincie en wethouders ener gemeente, zomede van een pensioen aan hun weduwen en wezen'*. Imperatief wordt voorgeschreven dat altijd aan een minister aan wie ontslag wordt verleend een uitkering wordt toegekend. Een verzoek behoeft niet te worden

151 Kamerstukken II 1949/50, 1472, nr. 3, blz. 4.
152 Stb. 1952, nr. 543.

ingediend. In de toelichting wordt geconstateerd dat een direct na het aftreden ingaand pensioen niet aan haar doel beantwoordt en dient te worden vervangen door na het aftreden aflopende uitkering. Het politieke afbreukrisico speelt een belangrijke rol: *'Ten aanzien van de minister komt hier nog bij, dat hij niet, zoals een Tweede Kamerlid, in hoofdzaak slechts rekening heeft te houden met de mogelijkheid, dat hij niet wordt herkozen (opnieuw benoemd), maar dat voor hem bovendien in veel sterkere mate de mogelijkheid bestaat, dat hij tussentijds moet aftreden.'*[153]
Het eerder aangehaalde, als voorlopige voorziening bedoelde, Koninklijk besluit uit 1952 tot toekenning van een uitkering aan Ministers, aan wie ontslag is of wordt verleend, was van die overwegingen al een uitvloeisel.

De uitkeringsduur in de nieuwe uitkeringsregeling is gelijk aan de duur van de ambtsvervulling met een minimum van twee jaar en maximum van zes jaar. De minimumduur wordt als volgt gemotiveerd: *'Het stellen van een minimumduur aan de uitkering berust op de overweging, dat ook bij een betrekkelijk korte duur van de ambtsvervulling de mogelijkheid bestaat, dat geruime tijd verstrijkt, eer de afgetreden functionaris weder beschikt over voldoende inkomsten uit arbeid of bedrijf'.* Voorkeur wordt gegeven *'aan een eenvormige regeling van de onderwerpelijke uitkering die voor de overgrote meerderheid der gevallen als redelijk moet worden beschouwd, boven een regeling waarin uitzonderingen en beperkingen zijn opgenomen.'*[154]
De voor staatssecretarissen, leden van Gedeputeerde Staten en wethouders al geldende uitkeringsduur van drie jaar houdt naar het oordeel van de regering te weinig rekening *'met de waarschijnlijkheid, dat het de afgetreden functionaris dikwijls moeilijker kan vallen weder een bron van inkomsten te verwerven, die aequivalent is aan die van vóór zijn benoeming, naar gelang het bedoelde ambt langer is vervuld.'*[155] Daarom wordt de uitkeringsduur voor ministers, staatssecretarissen, gedeputeerden en wethouders gesteld op maximaal zes jaar.

Ook aftredende leden van de Tweede Kamer hadden op basis op basis van de Grondwet vanaf 1917 recht op een dadelijk ingaand pensioen. Dit pensioen bestond uit een vast bedrag voor elk zittingsjaar en was verder aan een maximum van twintig dienstjaren gebonden. *'Bij betrekkelijk weinig jaren als lid van de Tweede Kamer zal het dadelijk ingaand pensioen onvoldoende ruggesteun geven bij pogingen tot het verwerven van nieuwe inkomsten, indien het afgetreden lid hierop is aangewezen. Anderzijds zal het pensioen een overbodige voorziening zijn, indien betrokkene erin slaagt een gelijkwaardige bron van inkomsten te verkrijgen. Bovendien past in het algemeen een levenslang pensioen slechts bij de leeftijd, waarop men zich uit het arbeidsleven pleegt terug te trekken.'* [156]
Na de deconstitutionalisering van de rechtspositie van leden van de Staten-Generaal kregen de leden van de Tweede Kamer met ingang van 1957 ook een wettelijke uitkeringsregeling met een uitkeringsduur gelijk aan de ambtsvervulling met een minimum van twee jaar en een maximumduur van zes jaar. *'De tijdelijke uitkering na aftreden heeft tot doel de overgang naar andere inkomstenbronnen te vergemakkelijken.'*[157]

153 Kamerstukken II 1955/56, 4 317, nr. 3, blz. 8.

154 Ibidem, blz. 9.

155 Ibidem, blz. 9.

156 Kamerstukken II 1956/57, 4 616, nr. 3, blz. 5

157 Ibidem.

In 1969 treedt de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers in werking: één wettelijke regeling voor leden Tweede Kamer, bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders. De reguliere uitkering wordt bij deze gelegenheid intact gelaten. Voor leden van de Tweede Kamer, gedeputeerden en wethouders wordt bij een ambtsvervulling van minder dan drie maanden een uitkeringsduur van zes maanden toegekend. Voor bewindspersonen is de minimumduur in alle gevallen twee jaar.[158]
Op instigatie van de Tweede Kamer wordt tegelijkertijd de voortgezette uitkering in de Appa geïntroduceerd. Deze uitkering wordt voortgezet tot de pensioengerechtigde leeftijd als aan een leeftijdscriterium en een diensttijdvereiste wordt voldaan. Bij nota van wijziging wordt de ingangsleeftijd op 55 jaar gesteld, op verzoek van de Kamer wordt deze leeftijd nog verder verlaagd tot 50 jaar. De voortgezette uitkering tot aan de pensioengerechtigde leeftijd wordt gemotiveerd aan de hand van de lastige arbeidsmarktpositie bij aftreden en de toentertijd gunstiger regelingen voor ambtenaren. *'Hoewel met betrekking tot de pensioenregeling zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de bestaande pensioenwetgeving, kan dit niet worden gezegd van de uitkeringsregeling, omdat ten aanzien van zowel het niveau van de uitkeringen als de duur de voorgestelde regelingen ongunstig afwijken van de bij de overheid in het algemeen gebruikelijke regelingen voor ambtenaren. Hoewel (...) de positie van een politieke ambtsdrager wezenlijk anders is dan die van de overheidsdienaar, kan toch de vraag worden gesteld of een soepeler regeling in bepaalde gevallen niet redelijk geacht moet worden. Met name dachten de hier aan het woord zijnde leden b.v. aan een politieke ambtsdrager (b.v. kamerlid), die op 55-jarige leeftijd het lidmaatschap heeft beëindigd, op een leeftijd dus, waarop het moeilijk zal zijn een adequate functie te gaan vervullen, terwijl de uitkeringsperiode slechts zes jaar (maximaal) duurt, zodat er in het voorbeeld een moeilijk overbrugbaar hiaat kan ontstaan.'*[159]

Voor het ontbreken van een verwijtbaarheidstoets voor het toekennen van een Appa-uitkering wordt verwezen naar de bijzondere positie van politieke ambtsdragers: *'In algemene zin valt hierover op te merken dat de uitkeringsregeling van de Appa weliswaar in sterke mate is afgeleid van regelingen op het terrein van de sociale zekerheid voor werknemers, maar dat het vervullen van een politieke functie specifieke kenmerken heeft waaraan de regeling in de Appa van de financiële overbrugging na aftreden moet beantwoorden. Meer in het bijzonder zal daardoor een «vrijwillig» vertrek uit zo'n functie veelal moeilijk, naar analogie met een werknemer die verwijtbaar werkloos is geworden, als verwijtbaar aangemerkt kunnen worden, omdat daarbij politieke motieven een (belangrijke) rol kunnen spelen. Daarover te oordelen, met als mogelijke consequentie het ontzeggen aan de belanghebbende van zijn financiële aanspraken, is een hachelijke zaak, nog daargelaten wie daarover zal moeten oordelen.'*[160]

In de duur van de Appa-uitkering komt na het advies van de commissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur uit 2006 (commissie-Dijkstal) een

158 Staatssecretaris Bijlhout moet in 2002 na enkele uren moet aftreden. Haar uitkeringsduur bedraagt twee jaar. Nadien wordt ook voor bewindspersonen in de Appa bepaald dat de uitkeringsduur zes maanden bedraagt na een ambtstermijn van korter dan drie maanden.

159 Kamerstukken II 1968/69, 9 636, nr. 7, blz. 4.

wijziging. In 2010 wordt de ingangsdatum van de voortgezette uitkering verhoogd tot 55 jaar en wordt de maximale duur van de reguliere uitkering verlaagd van zes naar vier jaar. Ook wordt bij deze gelegenheid de sollicitatieplicht ingevoerd: *'Het wachtgeld moet niet uitnodigend zijn en werken als een soort hangmat: gaat u maar liggen en blijf er vooral heel lang in liggen. Het moet een trampoline zijn, het moet stimuleren om de sprong naar een nieuwe toekomst te maken.'*[161]
Bij de vormgeving van de sollicitatieplicht wordt zo veel als mogelijk aangesloten bij verplichting in de Werkloosheidswet om passende arbeid te aanvaarden. Ook het sanctieregime is geënt op de WW. *Uitgangspunt (...) is het streven van het kabinet de regeling in de Appa meer in lijn te brengen met de regelingen die voor werknemers gelden. Dit met inachtneming van het feit dat het politieke ambt bijzondere risico's met zich meebrengt, met name door het tijdelijke karakter en het grote afbreukrisico, en dat dit een specifiek arbeidsvoorwaardenpakket rechtvaardigt. De voor werknemers voorgestelde en ingevoerde maatregelen worden dan ook doorvertaald naar de Appa, rekening houdend met het bijzondere karakter van het politieke ambt.'* [162]
Eén van de specifieke zaken is dat de sollicitatieplicht drie maanden na het aftreden ingaat: *'Werknemers weten veelal van te voren dat zij werkloos worden. Aan hun ontslag ligt een beslissing van CWI of een uitspraak van de rechter ten grondslag en er wordt een opzegtermijn gehanteerd. Bij politieke ambtsdragers is dit niet het geval. Het ontslag houdt veelal verband met politieke redenen of is een gevolg van verkiezingen. Een opzegtermijn ontbreekt en het is niet wenselijk dat politieke ambtsdragers zich gedurende hun ambtsperiode richten op het vinden van een andere betrekking.'* [163]

De uitkeringsregeling voor werknemers (de Werkloosheidswet) wordt steeds meer als referentie voor de Appa-uitkering aangehaald. In het Stabiliteitsprogramma – het op 26 april 2012 gesloten akkoord tussen het kabinet en vijf fracties in de Tweede Kamer - is bijvoorbeeld afgesproken dat de maximumduur van de uitkeringsregeling gelijk wordt gesteld aan de maximum WW-duur. De reguliere uitkeringsduur werd daarmee in 2012 teruggebracht van maximaal vier jaar naar maximaal drie jaar en twee maanden.
De regering vindt dat het uitkeringsregime periodiek moet worden geijkt aan wat maatschappelijk gezien gebruikelijk is. Deze verkorting van het uitkeringsduur tast naar het oordeel van het kabinet het eigenstandige karakter van de uitkeringsvoorziening van politieke ambtsdragers niet wezenlijk aan.

Uitkering bij arbeidsongeschiktheid

Een invaliditeitspensioen achtte de regering slechts aangewezen als er *'tussen beide partijen een zodanige band bestaat, dat het treffen van een regeling tot de verzorgingsplicht van de andere partij kan worden gerekend. Een zodanige band is ten aanzien van de politieke ambtsdragers niet aanwezig. Afgezien van dit principiële bezwaar is het duidelijk, dat de regeling van een zodanig invaliditeitspensioen in de*

160 Kamerstukken II 2000/01, 27 220, nr. 6, blz. 2.
161 Handelingen II 2009/10, nr. 13, blz. 983.
162 Kamerstukken II 2007/08, 30 424, nr. 9, blz. 16.
163 Kamerstukken II 30 424, nr. 9, blz. 17. Het voormalige Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) is nu het WERKbedrijf van het UWV.

praktijk allerlei moeilijkheden zou oproepen waarvoor bezwaarlijk een oplossing zou zijn te vinden zonder de bijzondere posities van de politieke ambtsdragers geweld aan te doen. Voor de in het ambt staande functionarissen zou geregeld moeten worden aan welke criteria hun lichamelijke en psychische geschiktheid zou moeten worden getoetst ten einde vast te stellen of medische ongeschiktheid voor verdere taakvervulling aanwezig is.' [164]

Voor het verstrekken van een Appa-uitkering is de vertrekreden van een politieke ambtsdrager niet van belang. Een politieke ambtsdrager moet zelf vrijelijk kunnen beoordelen of hij nog (fysiek) in staat is om te kunnen blijven functioneren. In het Nederlands democratisch bestel kan een medicus niet een volksvertegenwoordiger verplichten zijn functie neer te leggen. Dat is een wezenlijk kenmerk van politieke ambtsdragers, waarmee zij zich onderscheiden van (overheids)werknemers. Een politieke ambtsdrager meldt zich ook niet ziek en kent ook geen ziekteverlof.[165]

In 1956 was er bij de behandeling van de uitkeringsregeling voor bewindspersonen en gedeputeerden al op gewezen dat in het geval een politieke ambtsdrager in verband met ziekte genoodzaakt zou zijn ambt neer te leggen, gebruik kan worden gemaakt van de mogelijkheid de duur van de uitkering in bijzondere gevallen te verlengen. Deze bepaling is voor alle politieke ambtsdragers ook in de Appa opgenomen. Als de gewezen politieke ambtsdrager na afloop van deze uitkeringstermijn in verband met ziekte of invaliditeit niet in staat is een ander arbeidsinkomen te verwerven, kan hem wegens invaliditeit een verlengde uitkering worden toegekend. Tegen deze regeling werden zowel van provinciale als van gemeentelijke zijde meermalen bezwaren geuit, omdat het gewezen lid van gedeputeerde staten of de gewezen wethouder afhankelijk zou zijn van de welwillende houding van een politiek college.
Ter tegemoetkoming aan dit bezwaar werd in 1974 de bepaling in Appa zo geconstrueerd dat de provincies en gemeenten in hun verordening desgewenst een bepaling konden opnemen dat het gewezen lid zonder nadere beslissing van provinciale staten dan wel de gemeenteraad, in aanmerking kwam voor verlenging van de uitkering. De verordening kon een recht creëren op het voortduren van de reguliere uitkering in geval van gebleken invaliditeit.
De mogelijkheid van verlenging van de uitkeringstermijn in bijzondere gevallen was voor de overige politieke ambtsdragers (ministers, staatssecretarissen en leden van de Tweede Kamer) evenmin als een recht in de Appa opgenomen. Zowel de toelichting op deze wet als bij de parlementaire behandeling bleek dat in ieder geval 'invaliditeit' als een bijzonder geval moest worden aangemerkt. De minister van Binnenlandse Zaken had zich bovendien

164 Kamerstukken II 1976/77, 14 333, nrs. 1-3, blz. 18.

165 In het verleden gold voor commissarissen en burgemeesters net als voor werknemers een ontslagverbod en loondoorbetalingverplichting gedurende een ziekteperiode van twee jaar. Vanwege de noodzaak van bestuurlijke continuïteit bij eenhoofdige functies zijn deze functionarissen onder de Appa gebracht. Nu kunnen de commissaris van de Koning en de burgemeester al na zes maanden na ziekmelding worden ontslagen. Deze termijn kan eenmaal met zes maanden worden verlengd als herstel in die periode kan worden verwacht.

bereid verklaard te bevorderen dat van de betreffende wettelijke mogelijkheid ten aanzien van Kamerleden, ministers en staatssecretarissen steeds gebruik zal worden gemaakt indien en zolang daaraan uit medisch oogpunt behoefte bestond (gentlemen's agreement).
De commissie-Van Stuyvenberg kon zich in 1976 met een dergelijke invaliditeitsvoorziening verenigen maar gaf er toch de voorkeur aan dat deze invaliditeitsregeling in de Appa imperatief werd voorgeschreven. Die aanbeveling is uiteindelijk opgevolgd. Besloten is in 1979 in de uitkeringsregelingen een recht op een verlengde uitkering wegens invaliditeit op te nemen.

Op basis van de Appa wordt beoordeeld of betrokkene algemeen invalide is op de dag waarop de duur van de reguliere Appa-uitkering eindigt. In dat geval komt betrokkene in aanmerking voor een verlengde uitkering. In 1993 is een aangescherpte definitie voor invaliditeit in de Appa opgenomen op basis van de Wet terugdringing beroep arbeidsongeschiktheidsregelingen voor werknemers: *'Geheel of gedeeltelijk algemeen invalide is een politieke ambtsdrager die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekten of gebreken geheel of gedeeltelijk niet in staat is om met arbeid te verdienen hetgeen gezonde personen, met soortgelijke opleiding en ervaring, met arbeid gewoonlijk verdienen. Onder de eerstgenoemde arbeid wordt verstaan alle algemeen geaccepteerde arbeid waartoe de betrokkene met zijn krachten en bekwaamheden in staat is.'* Het is niet van belang of betrokkene die arbeid ook kan verwerven. Bij een algemene invaliditeit van minder dan 25% wordt de uitkering niet voortgezet. Na toekenning van een verlengde uitkering bij invaliditeit moet binnen het jaar opnieuw een keuring plaatsvinden die kan leiden tot intrekking of herziening van de uitkering. De uitkering wordt vervolgens afhankelijk van de keuring telkens verlengd voor een periode van maximaal drie jaar.

Reikwijdte Appa

Leden van de Tweede Kamer, bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders ontlenen sinds 1969 hun pensioen- en uitkeringsaanspraken aan de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Leden van de Eerste Kamer vallen niet onder de werkingssfeer van de Appa maar ontvangen op basis van de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer ook sinds 1969 een vergoeding voor het zelf treffen van secundaire voorzieningen inzake ouderdoms- en nabestaandenpensioenen, alsmede inzake arbeidsongeschiktheid.
Wel wordt met ingang van 1994 uitsluitend voor de voorzitter van de Eerste Kamer de uitkerings- en pensioenregeling voor leden van de Tweede Kamer in de wet vergoeding leden Eerste Kamer van overeenkomstige toepassing verklaard. Dezelfde constructie gold voor de leden van het dagelijks bestuur van een waterschap. In de Waterschapswet werd voor leden van het dagelijks bestuur van een waterschap de Appa van overeenkomstige toepassing verklaard. Met ingang van 2010 zijn de dagelijks bestuursleden rechtstreeks onder de werking van de Appa gebracht.

Over de verdere reikwijdte van de uitkeringsregeling in de Appa is een lang debat gevoerd. Naar aanleiding van de motie-Zijlstra uit 1992 heeft de regering toegezegd te zullen bezien in hoeverre invoering van de Appa voor de raadsleden in gemeenten met meer dan 80.000 inwoners mogelijk is. Er werd een ambtelijke werkgroep van het IPO, de VNG en het ministerie van Binnenlandse Zaken ingesteld om mede hierover advies uit te brengen.

In het adviesrapport van 18 januari 1993 wordt geconstateerd dat het staten– en het raadslidmaatschap een politieke functie is waarvoor men geheel of ten dele de positie in het 'gewone' beroeps– en bedrijfsleven (ondernemer, beoefenaar van een vrij beroep, werknemer of ambtenaar) moet prijsgeven. De werkgroep neemt aan dat voor zodanige politieke functies de Appa is bedoeld. De werkgroep doet de suggestie om aan de raads– en statenleden een uitkerings– en pensioenregeling te bieden die berust op dezelfde grondslag als de forfaitair vastgestelde vergoeding wegens inkomensderving in de hoofdfunctie. De inkomensderving zou zich ook moeten uitstrekken tot de derving van pensioenaanspraken in de hoofdfunctie. Er kan - als mogelijkheid - een pensioen- en uitkeringsaanspraak worden gegeven, gebaseerd op de hoogte van de vergoeding.
Voordeel is dat een dergelijke regeling kan worden ingevoerd voor alle raads– en statenleden. Een onderscheid tussen categorieën raadsleden bij welke al dan niet het raadslidmaatschap als een volwaardige deeltijdbetrekking moet worden beschouwd, is dan niet nodig.

Op 30 november 1993 stelt de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken zich echter op het standpunt dat de door de werkgroep gegeven overwegingen met betrekking tot de Appa-benadering, niet pleiten voor het onderbrengen van leden van de Eerste Kamer, staten- en raadsleden in de pensioenregeling van de Appa. *'De bezwaren hiertegen vloeien voort uit de wezenlijk andere aard van het raads- en statenlidmaatschap in vergelijking tot de ambten van wethouders en gedeputeerde. Deze andere geaardheid van het algemeen bestuurdersschap van gemeente en provincie komt tot uiting in het doel van de bezoldiging van dit type openbaar ambt. Raads-en statenleden ontvangen namelijk een inkomsten-dervingsvergoeding, geen vergoeding voor verrichte arbeid. Zij behoren geen zelfstandige rechten aan de Appa te ontlenen.'*[166]
Gekozen is voor een benaderingswijze dat op lokaal niveau knelpunten in de secundaire component van de materiële rechtspositie kunnen worden weggenomen. Door middel van een verordening binnen de grenzen van het rechtspositiebesluit kunnen de gemeente– en de provinciebesturen maatregelen treffen om de knelpunten weg te nemen.
'De Appa is bedoeld voor politieke functies waarvoor algemeen geldt dat die niet volledig kunnen worden vervuld naast een volwaardige functie andere functie in het beroeps- en bedrijfsleven'.[167]
Op 13 april 2004 adviseert de Adviescommissie beloning en rechtspositie ambtelijke en politieke topstructuur (commissie-Dijkstal) - gezien de wens tot uniformiteit en consistentie van rechtspositieregelingen - ook Eerste Kamerleden, commissarissen van de Koningin, burgemeesters, raads- en statenleden onder de Appa te brengen.
Het kabinet neemt het volgende standpunt in: *'Het kabinet meent dat alle functies waarbij men functioneert in het politieke domein en het democratische krachtenveld en waarbij de bezoldiging uit die functie het hoofdinkomen vormt, onder de werking van de Appa moeten vallen.'*[168] Voor een afbakening van het begrip politieke ambtsdrager wordt dus uitgegaan van het criterium dat het de overheidsfunctionarissen betreft die direct of indirect worden gekozen, dan wel van wie de positie is gebaseerd op de politieke vertrouwensregel of -norm.

166 Kamerstukken II 1988/89, 20 921, nr. 2, blz. 17.

167 Kamerstukken II 1993/94, 20 921, nr. 20.

Het voorstel van de commissie om ook Eerste Kamerleden, raads- en statenleden in de Appa onder te brengen, neemt het kabinet niet over. Het kabinet vindt dat het nevenfuncties betreft die naast een hoofdfunctie elders in de samenleving worden uitgeoefend. De Appa heeft als doel om gewezen ambtsdragers in de gelegenheid te stellen na de uitoefening van een politieke functie elders een passende werkkring te vinden. Daarnaast voorziet de Appa in de opbouw van een pensioen voor diegenen die voor hun inkomen primair afhankelijk zijn van de inkomsten uit een politiek functie.
Aangezien raads- en statenleden in het algemeen niet primair afhankelijk zijn van het inkomen uit hun politieke ambt, acht het kabinet ook de intussen getroffen pensioen- en uitkeringsregelingen voor deze categorieën politieke ambtsdragers voor heroverweging vatbaar.
Met ingang van de raadsverkiezingen van 2014 en de statenverkiezingen van 2015 is voor gemeenten en provincies de mogelijkheid afgeschaft om binnen de grenzen van het rechtspositiebesluit een uitkeringsregeling bij verordening te regelen. Bij aftreden kunnen staten- en raadsleden geen uitkering meer ontvangen. Argumentatie was dat het lidmaatschap van een gemeenteraad of van provinciale staten wordt gezien als een nevenfunctie die in principe naast een reguliere dienstbetrekking wordt vervuld. Raads- en statenleden zijn dus over het algemeen niet primair afhankelijk van het inkomen uit hun politieke ambt en zij kunnen ver van tevoren aan zien komen wanneer hun ambtsperiode eindigt. Daarbij komt nog dat de uitkering voor afgetreden raads- en statenleden vaak werd verstrekt onafhankelijk van de hoogte van het hoofdinkomen en zonder dat een sollicitatieplicht was geregeld, hetgeen nu als onwenselijk wordt beschouwd.[169]

De wet tot wijziging van de benoemingsprocedure van burgemeesters is op 1 augustus 2001 in werking getreden. Deze wijziging vergroot de invloed van de gemeenteraad op de benoeming, herbenoeming en het ontslag van de burgemeester. Deze vergrote invloed komt vooral tot uiting in het recht van aanbeveling van de gemeenteraad bij benoeming van een burgemeester maar ook bij de herbenoeming. Ook is in de Gemeentewet bepaald dat bij een verstoorde verhouding tussen de burgemeester en de raad, de raad door tussenkomst van de commissaris een aanbeveling tot ontslag aan de minister kan zenden. De positie van de burgemeester is met deze wijziging politieker geworden.

De burgemeester kreeg in het geval van ontslag wegens verstoorde verhoudingen met de gemeenteraad ten laste van de gemeente een uitkering. De aanvraag voor het eigen ontslag leidde volgens deze regeling alleen tot een uitkering indien de ontslagaanvraag ook was ingegeven door de politieke en bestuurlijke situatie in de gemeente. Bepaald was ook dat de burgemeester van wie de eigen ontslagaanvraag voortvloeit uit de onwerkbare verhouding met de raad, een aanspraak heeft op een uitkering jegens de gemeente. Bij het van toepassing worden van de Werkloosheidswet (WW) op het overheidspersoneel is de uitkeringsregeling daarop aangesloten. Bij ontslag wegens een onherstelbare vertrouwens-

168 Kamerstukken II 2007/08, 30 424, nr. 3, blz. 5.

169 Stb. 2013, nr. 222, blz. 9.

breuk was er recht op een uitkering met overeenkomstige toepassing van de WW en het Besluit bovenwettelijke uitkeringen bij werkloosheid sector Rijk.[170]
In 2004 is het rechtspositiebesluit de mogelijkheid voor ontslag op eigen verzoek met een uitkeringsaanspraak toe te voegen. Instemming van de gemeenteraad was hierbij niet vereist. Dit betrof de situatie van vertrek van de burgemeester wegens verstoorde verhoudingen zonder dat dit heeft geleid tot een aanbeveling tot ontslag van de burgemeester. Ook werd in 2004 een aanspraak geregeld voor de burgemeester die het ambt vrijwillig wenst te verlaten. Deze voorziening bood burgemeesters die meerdere jaren het ambt hebben vervuld de mogelijkheid om zich op de loopbaan te heroriënteren. De aanspraak gold voor burgemeesters die in totaal 10 jaar het burgemeestersambt hebben vervuld. De uitkering kwam ten laste van de gemeente van waaruit de burgemeester het ambt verliet.[171]
Vanwege de verwijtbaarheidstoets van de WW leidden deze situaties nog wel eens tot problemen. Dit was één van de redenen om commissarissen van de Koning, burgemeesters en voorzitters van het dagelijks bestuur van waterschappen met ingang van 27 februari 2010 onder de uitkeringsrechten van de Appa te brengen. De pensioenaanspraken blijven achter in het ABP-fonds in verband met voornemen de Appa-pensioenaanspraken van alle Appa-gerechtigde politieke ambtsdragers op termijn onder te brengen in dit fonds. Daarvóór vielen voorzitters onder de WW en de bovenwettelijke regelingen van de sector Rijk. Eén van de redenen was dat in de bestuurspraktijk bij vertrek van een burgemeester wegens verstoorde verhoudingen met enige regelmaat onderhandelingen werden gevoerd over de financiële voorwaarden voor het aftreden. Door de wetgever werd gesteld dat het niet past bij een bestuurlijk ambt dat aan het vertrek uit de functie financiële voorwaarden worden verbonden en onderhandelingen plaatsvinden over de hoogte en duur van een ontslaguitkering. Benadrukt werd dat dit uitgangspunt geldt in zijn algemeenheid ten aanzien van alle politieke ambtsdragers.[172]

3. Pensioen

Opbouwpercentage en pensioengeldige tijd

Politieke ambtsdragers kenden een aanspraak op een direct ingaand pensioen na aftreden. Geleidelijk werd deze regeling gewijzigd in een aflopende uitkering bij aftreden en een uitgesteld pensioen bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. In 1957 geldt dit voor leden Tweede Kamer, bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders. Commissarissen van de Koning en burgemeesters zijn vanwege de dan nog sterke ambtelijke inslag van hun rechtspositie ondergebracht bij de ABP-pensioenregeling.
Voor wat betreft de bewindspersonen, gedeputeerden en wethouders betreft het eigenstandige pensioenregelingen met - op gepaste afstand - als referentie de ambtelijke pensioenregeling:

170 Stb. 2006, nr. 402.
171 Stb. 2004, nr. 406.
172 Ibidem.

'Hoewel de Regering geenszins op het standpunt staat, dat er tussen de regelingen betreffende de pensioenen van vorenbedoelde functionarissen en de pensioenregelingen voor de ambtenaren een nauw verband dient te bestaan, zijn er tussen beide groepen van regelingen naar haar mening toch wel zoveel aanrakingspunten, dat zij het aanbevelenswaardig achtte de herziening van beide groepen van regelingen niet geheel onafhankelijk van elkaar te doen plaatsvinden.'[173]

Er is verschil in opbouwpercentage met de pensioenregeling voor ambtenaren maar ook tussen de verschillende ambten.[174] Voor Kamerleden, gedeputeerden en wethouders geldt een opbouwpercentage van 3,5% en een maximum aantal dienstjaren van 20. Te behalen eindpercentage is dan 70%. Een minister kent een opbouwpercentage van 5% en een maximaal aantal dienstjaren van 8 (dus een maximale opbouw van 40%).

De argumentatie voor het verschil in opbouwpercentage is de onzekerheid van het ambt:

'De omstandigheden, waaronder de (politieke) functie wordt vervuld, zijn voor beide groepen (ambtenaren en politieke functionarissen) verre van gelijk. De loopbaan van de ambtenaar wordt in het algemeen slechts afgebroken, indien hij dit zelf wenst of wanneer hij buiten staat geraakt of geacht wordt te zijn geraakt zijn functie verder waar te nemen. De politieke functionaris heeft er daarentegen mede te rekenen, dat hij om politieke redenen genoopt kan zijn ontslag te nemen, of niet wordt herkozen en dat hij wellicht gedurende enige tijd na zijn aftreden of ontslag buiten staat is zijn oudedagsvoorziening verder op te bouwen. Op grond hiervan behoort het pensioen percentage per dienstjaar daarom hoger te zijn dan het in de pensioenregelingen voor de ambtenaren neergelegde percentage. Het verschil in karakter en bestendigheid tussen de onderhavige politieke ambten (...) is oorzaak dat voor de minister en staatssecretaris een hoger percentage geldt dan voor kamerleden, leden van gedeputeerde staten en wethouders. Voorts dient erop te worden gewezen, dat behalve het percentage per dienstjaar ook de maximaal voor pensioen in aanmerking komende diensttijd bij een beschouwing dezer aangelegenheid van belang is. Indien met beide factoren rekening wordt gehouden, kan (...) in redelijkheid gesteld worden, dat de uiteenlopende pensioentarieven een adequate vertaling zijn van de voor de genoemde categorieën van functionarissen aan de aanvaarding der functie verbonden onzekerheden.'[175]

De Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers nam met ingang van 1 januari 1969 de versnelde pensioenopbouw over. In de jaren '70 van de vorige eeuw is vervolgens de pensioenopbouw langdurig en uitgebreid voorwerp van discussie geweest. Een initiatiefwetsvoorstel beoogde eigenstandig de versnelde opbouw te beperken. De Kamer nam dit wetsvoorstel niet aan in afwachting van een toegezegd regeringsvoorstel.[176] In dit voorstel werd later de argumentatie voor de versnelde opbouw aangehaald:

a. het labiele karakter van politieke functies rechtvaardigt een hogere pensioenopbouw dan voor ambtenaren geldt;
b. van de politieke functies draagt die van bewindspersonen een sterker labiel karakter dan de overige, waardoor een nog hogere pensioenopbouw gerechtvaardigd is;

173 Kamerstukken II 1955/56, 4 317, nr. 3, blz. 8.

174 Voor ambtenaren geldt dan een opbouwpercentage van 1,75%.

175 Kamerstukken II 1955/56, 4 317, nr. 3, blz. 10.

176 Kamerstukken II 1976/77, 14 333, nrs. 3 en volgende.

c. een goede pensioenregeling is van belang voor het aantrekkelijk maken van de politieke functie.[177]

Voor alle categorieën politieke ambtsdragers werd met ingang van 1 januari 1979 de verhoogde opbouw teruggebracht tot 3,5% gedurende de eerste vier jaren. De opvatting was dat aan het labiele karakter van politieke functies een te grote betekenis was toegekend. *'Immers niet de pensioenvoorziening, doch de uitkeringsregeling zal de specifieke risico's in verband met een mogelijke onverwacht (politiek) verlies van functie dienen te compenseren.'*[178]
Tevens werd ingevoerd de opbouw tijdens de uitkeringsperiode (gehalveerde pensioenopbouw dus 1,75%). Voor het handhaven in 1979 in de Appa van de verhoogde opbouw, zij het beperkt tot de eerste vier jaren in een politieke functie, werd het motief gehanteerd het bieden van een compensatie voor mogelijk optredende nadelige pensioeneffecten, doordat men bij het aanvaarden van een politieke functie niet langer deelnemer is aan de pensioenregeling in de werkkring die men verlaat. Ook werd het politieke risico in dit kader aangehaald. Het gaat dan om het risico dat men na een al dan niet voortijdig vertrek uit de politieke functie enige tijd geen of een verminderde pensioenopbouw heeft omdat nog geen werkkring met pensioenopbouw kan worden gevonden.

Het is bestendig beleid om de pensioenregeling voor politieke ambtsdragers inhoudelijk af te stemmen op de regeling voor het overheidspersoneel, zij het dat op onderdelen een afwijkende keuze mogelijk is. De pensioenregeling voor overheidswerknemers was vastgelegd in de ABP-wet. Een wijziging van de ABP-wet kon dan gelijk worden doorvertaald in een wijziging van de Appa. De ABP-regeling is echter in 1996 geprivatiseerd. De inhoud en de juridische vormgeving zijn daarmee een zaak van de sociale partners bij de overheid en de pensioenuitvoerder, de Stichting Pensioenfonds ABP geworden. Wijzigingen van die regeling vinden niet meer plaats bij wet. De procedure van een pensioenreglement is eenvoudiger en korter. Volstrekte gelijktijdigheid van een overeenkomstige wijziging van de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers (Appa) is daarmee vrijwel onmogelijk geworden. Wel zijn de bestaande koppelingen intact gebleven (hoogte inhoudingen en indexatie van pensioenen).

Als gevolg van de fiscale behandeling van pensioenen (invoering Witteveenkader) blijkt met ingang van 2001 een pensioenopbouw van 3,5% bovenmatig. *'De vraag rijst echter of het bieden van een voordeel in de pensioenopbouw aan alle personen die een politieke functie aanvaarden het juiste middel is om een nadeel te compenseren dat zeker niet allen treft'. 'Van belang is voorts dat voor werknemers zogenoemde circuits van waardeoverdracht tot stand zijn gebracht. (...) Het doel hiervan, het ondervangen van mogelijk pensioennadeel door wisseling van werkkring, ligt op één lijn met het motief voor het beperkt handhaven in 1979 van de versnelde pensioenopbouw voor de politieke ambtsdragers.'*[179]
Het voorstel van de regering is om ook voor politieke pensioenen waardeoverdrachten mogelijk te maken en de pensioenopbouw gelijk te trekken aan de pensioenopbouw van

177 Kamerstukken II 1976/77, 14 333, nrs. 1-3, blz. 18.

178 Ibidem.

179 Kamerstukken II 1997/98, 26 043, nr. 3, blz. 3.

overheidswerknemers (1,75%). De Tweede Kamer besluit na een intensieve discussie uiteindelijk het fiscaal maximaal toelaatbare opbouwpercentage van 2% in de Appa op te nemen.
In verband met het politieke risico wordt deze pensioenopbouw volledig voortgezet gedurende de eerste vier uitkeringsjaren. *'Uit onderzoeken blijkt dat het vooral voor sommige categorieën gewezen ambtsdragers een probleem is om na een al dan niet voortijdig vertrek uit de politieke functie elders weer «aan de slag» te komen en daarmee ook een normale pensioenopbouw voort te zetten. (…) Gesteld kan worden dat er bij het achterlaten van een werkkring om een politieke functie te aanvaarden sprake is van een voorspelbaar, bijzonder risico, afwijkend van het gewone werkloosheidsrisico van (overheids-)werknemers (…) Dit rechtvaardigt een bijzondere voorziening in de pensioenregeling voor (gewezen) politieke ambtsdragers. Een passende voorziening in verband met dit risico is een voortzetting gedurende enige tijd in de periode waarin recht bestaat op uitkering na aftreden, van de pensioenopbouw zoals die tijdens de actieve functievervulling geldt.'*[180] Vanwege dit uitgangspunt wordt het opbouwpercentage gehalveerd als er neveninkomsten zijn waaruit elders pensioenopbouw kan worden verondersteld.

Met ingang van 1 januari 2014 wordt het fiscale kader voor de pensioenopbouw nog verder aangescherpt. In de Appa wordt vastgelegd dat het opbouwpercentage gelijk wordt gesteld aan het opbouwpercentage van een overheidswerknemer. Nu het fiscale kader met ingang van 1 januari 2015 nog verder is versoberd, blijft door deze eerdere wijziging de Appa-pensioenopbouw automatisch in de pas lopen door het opnieuw verlaagde ABP-opbouwpercentage. Bij deze gelegenheid wordt ook de eindloon- vervangen door een middelloon-systematiek. Bij neveninkomsten wordt de pensioenopbouw niet meer in alle gevallen gehalveerd maar naar rato aangepast. De pensioenregeling wordt - op een paar uitzonderingen na, zoals de hoogte van het nabestaandenpensioen – zoveel mogelijk gelijk getrokken met de ABP-regeling. Het is het voornemen van de regering de Appa-pensioenregeling ook op deze overgebleven punten geheel in lijn te brengen met de ABP-regeling.

Fondsfinanciering

Er is nog één fundamenteel verschil tussen de pensioenregeling van politieke ambtsdragers en werknemers; de financieringswijze van de pensioenen. Pensioenen van politieke ambtsdragers worden niet voorgefinancierd door premieafdracht tijdens de ambtsvervulling naar een pensioenfonds, maar worden achteraf bij het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd uit de begroting van het bestuursorgaan betaald. Al bij de totstandkoming van de Appa in 1968 vraagt de Tweede Kamer of regering bereid is de pensioen- en uitkeringsregeling voor de politieke ambtsdragers onder te brengen bij een pensioenfonds, bijvoorbeeld het Algemeen burgerlijk pensioenfonds. De regering ziet op dat moment geen administratieve voordelen.
Op 18 januari 1993 brengt de eerder aangehaalde ambtelijke werkgroep van het IPO, de VNG, en het ministerie van Binnenlandse Zaken een advies uit over aangelegenheden betreffende

180 Ibidem.

de Algemene pensioenwet politieke ambtsdragers. Eén van de adviespunten was de loopbaanbenadering van pensioenaanspraken. De Appa biedt voor elk afzonderlijk ambt een pensioenaanspraak. Het vraagstuk was hoe te komen in de Appa tot een mogelijkheid tot overdracht of overname van de geldelijke tegenwaarde van Appa-pensioenaanspraken. De werkgroep stelt voor overdracht en overname mogelijk te maken uit een afgezonderd doelvermogen, een fonds door middel van kapitaaldekking. Door het kabinet wordt de optie interessant gevonden, maar nogal vergaand ten opzichte van de aanleiding. *'Tevens zal realisatie een ingrijpende en dus langdurige operatie zijn'.*[181] Nader onderzoek naar haalbaarheid van *'varianten van fondsvorming en concentratie van de uitvoering'* wordt wenselijk geacht.

Na de privatisering van het ABP in 1993 komt fondsfinanciering van de Appa opnieuw in de belangstelling te staan. *'Politici zijn zo langzamerhand terechtgekomen in een begrotings-gefinancierd pensioenreservaat.'*[182] In de naar aanleiding van dit debat aanvaarde motie Van der Hoeven c.s.[183] van 20 februari 2001 constateerde de Tweede Kamer dat de Appa niet voorziet in een overgang naar volledige kapitaaldekking en fondsvorming voor de pensioenen van politieke ambtsdragers en dat eveneens niet is voorzien in een centrale pensioen-administratie voor de Appa. De Tweede Kamer was van mening dat gehele of gedeeltelijke bekostiging van de pensioenen uit de lopende begroting op gespannen voet kan staan met de wenselijkheid van een onafhankelijk beheer van de hiermee gemoeide middelen. De Tweede Kamer heeft om bovenstaande redenen verzocht een voorstel aan de Kamer voor te leggen waarin is voorzien in:

- een pensioenstelsel op basis van kapitaaldekking en fondsvorming voor alle politieke ambtsdragers op nationaal, provinciaal, gemeentelijk en waterschapsniveau, zo mogelijk onder te brengen bij een pensioenfonds, bijvoorbeeld het ABP;
- een bijbehorende overgangsregeling, van toepassing indien tot overgang wordt besloten;
- een centrale pensioenadministratie voor politieke ambtsdragers.

Naar aanleiding van de motie heeft het kabinet de commissie-Dijkstal verzocht een advies uit te brengen over modernisering van het pensioenstelsel in de Appa. In het advies van de commissie[184] is gemotiveerd aangegeven waarom aansluiting van de Appa-populatie bij een bestaand pensioenfonds opportuun is. De commissie adviseerde daarmee tweeërlei, te weten de overgang naar fondsfinanciering en de aansluiting bij een bestaand fonds. Ten aanzien van het tweede aspect merkte de commissie-Dijkstal op dat een zelfstandig Appa-fonds onwenselijk is omdat een dergelijk fonds met de beperkte omvang van een voor de Appa benodigd belegd vermogen geen toekomstbestendige optie is. De financiële risico's en de uitvoeringsrisico's zouden daarmee te groot zijn.

180 Ibidem.

181 Kamerstukken II 1992/93, 20 921, nr. 18, blz. 2.

182 Handelingen II 2000/01, nr. 6, blz. 320.

183 Kamerstukken II 2000/01, 26 043, nr. 25.

184 Kamerstukken II 2006/07, 28 479, nr. 27.

Bij de ontvangst van het advies heeft de minister van BZK de lijn van het advies overgenomen dat de huidige Appa modernisering behoeft en dat de decentrale uitvoering risicovol is, maar dat in antwoord hierop een zelfstandig Appa-pensioenfonds geen haalbare kaart is. Door de Appa onder te brengen bij het ABP-fonds en de ABP-regeling wordt fondsvorming, centrale uitvoering en de noodzakelijke modernisering geregeld. Voorzien werd dat de condities waaronder aansluiting bij een bestaand fonds moet gaan plaatsvinden, nog veel nader onderzoek vergden. De commissie heeft al handreikingen gedaan maar de finesses moesten met onder meer het ABP nog verder worden uitgezocht.
Bepaald werd dat een definitief besluit over de aansluiting bij het ABP-fonds pas door het kabinet, Kamer en de Pensioenkamer kan worden genomen als er duidelijkheid is over de door de commissie al aangeduide overgangscondities.

4. Onkostenvergoedingen en voorzieningen voor de uitoefening van het ambt

Politieke ambtsdragers krijgen van het bestuursorgaan voorzieningen en verstrekkingen die noodzakelijk zijn voor de uitoefening van het ambt. Daarnaast kennen politieke ambtsdragers kosten op het grensvlak van privé en zakelijk (vooral in de representatieve sfeer) die samenhangen met de ambtsvervulling. Ter compensatie ontvangen politieke ambtsdragers een vaste onkostenvergoeding. Tot 1998 werden dergelijke vergoedingen onbelast verstrekt. In 1999 zijn de vaste onkostenvergoedingen van de politieke ambtsdragers fiscaal getoetst vanwege aangescherpte fiscale wetgeving. Hierbij zijn de volgende onkostencomponenten bekeken: representatie, vakliteratuur, contributies, telefoonkosten, bureaukosten, porti, zakelijke giften, bijdrage fractiekosten en kosten van ontvangsten. De uitkomst van deze fiscale toetsing heeft ertoe geleid dat de vaste onkostenvergoedingen niet langer onbelast konden worden verstrekt. Vervolgens zijn de vergoedingen gebruteerd. Inmiddels ontvangen alle categorieën politieke ambtsdragers een vaste (belaste) onkostenvergoeding/ambtstoelage.
Door de invoering van de werkkostenregeling wordt de onkostenvergoeding nu bij de werkgever via de eindheffing belast. Dat heeft tot gevolg dan de onkostenvergoeding onbelast aan de politieke ambtsdrager kan worden verstrekt.

Er is verschil ontstaan in systematiek tussen enerzijds volksvertegenwoordigers en anderzijds voorzitters en dagelijks bestuurders. Volksvertegenwoordigers kennen vaste reële vergoedingsbedragen voor onkosten, verblijf- en reiskosten. Dit voorkomt dat er discussies over declaraties kunnen ontstaan. Voor voorzitters en dagelijks bestuurders worden ambtsgerelateerde voorzieningen zo veel als mogelijk in bruikleen verstrekt of rechtstreeks uit de begroting betaald. Voor kosten op het grensvlak van privé en zakelijk wordt een vaste

onkostenvergoeding verstrekt. De mogelijkheid van declaraties vormt het sluitstuk: declaraties dienen voor voorzitters en dagelijks bestuurders uitzondering te zijn.[185]

Voorzieningenstelsel volksvertegenwoordigers

Leden van de Staten-Generaal kennen alleen vaste vergoedingen voor ambtsgerelateerde kosten. De Wet schadeloosstelling leden Tweede Kamer en de Wet vergoedingen leden Eerste Kamer biedt geen mogelijkheid variabele kosten te declareren.[186] Ook voor binnenlandse dienstreizen krijgen leden van de Tweede Kamer een vaste jaarlijkse vergoeding op basis van een vastgesteld gemiddeld aantal kilometers.
In de Grondwet van 1848 en 1887 werd per zitting (dus eens per jaar) een heen- en terugreis naar de woonplaats vergoed. Met ingang van 1918 werd een abonnementskaart voor de spoorwegen eerste klasse verstrekt. In 1948 werd de keuze gelaten tussen een abonnementskaart of een kilometervergoeding voor de eigen auto. Vanaf 1962 ontvingen alle Kamerleden een vaste reiskostenvergoeding van fl. 2400, in 1965 verhoogd tot fl. 3.000.
Overige (verblijf)kosten werden met ingang van 1958 vergoed. De hoogte van deze vergoeding werd afhankelijk gemaakt van de afstand van het woonhuis en het Binnenhof. Door de werkgroep-Dees wordt het voorzieningenstelsel aangepast. Het advies wordt met ingang van 1 januari 1990 geëffectueerd.
Er komen drie vergoedingen:

1. Een ambtstoelage voor ambtsgerelateerde beroepskosten zoals representatie. Indexatie aan de hand de consumentenprijsindex.
2. Een vergoeding woon-werkverkeer (jaarkaart eerste klasse of een vergoeding voor autokosten)
3. Een verblijfkostenvergoeding waarvan de hoogte afhankelijk is van de afstand tussen woonplaats en Den Haag. Naarmate het lid van de Staten-Generaal verder van Den Haag woonachtig is, neemt het aandeel van de logieskosten in de verblijfkostenvergoeding navenant toe.

Deze systematiek maakt het mogelijk dat aspirant-Kamerleden uit het gehele land zich kandidaat kunnen stellen. De geografische spreiding van Kamerleden wordt er door bevorderd. Met ingang van 1995 geldt dit stelsel ook voor leden van de Eerste Kamer.

Bewindspersonen

In verband met de bijzondere positie gold tot 1990 voor bewindslieden een fiscale regeling. Na het aantreden van een kabinet kreeg elke minister of staatssecretaris een door de minister van Financiën ondertekende brief dat hij op grond van een besluit van de minister-

185 Dit wordt nader uiteengezet in hoofdstuk 5 van de Handreiking integriteit van politieke ambtsdragers bij gemeenten, provincies en waterschappen, tweede gewijzigde druk, Den Haag, 2013 (http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2010/05/03/handreiking-integriteit-politieke-ambtsdragers-2e-gewijzigde-druk.html).

186 In 2009 maakt de Daily Telegraph declaraties bekend van Britse parlementariërs en bewindspersonen. De voorzitter van het Lagerhuis, verschillende parlementariërs en kabinetsleden treden af als uit de publicaties blijkt dat er op grote schaal privékosten zijn gedeclareerd en is gefraudeerd met de vergoeding voor een pied-à-terre.

raad de op het ambt drukkende kosten per jaar een bedrag van fl. 9.000 (minister) respectievelijk fl. 7.500 (staatssecretaris) op zijn of haar inkomen in mindering kon brengen. Deze kosten hoefden niet te worden aangetoond. De aftrekregeling berustte op de overweging dat de niet voor vergoeding in aanmerking komende ambtskosten vaak moeilijk aantoonbaar waren en dat het - gezien de aard van hun functie - niet gewenst was dat zij in discussie moesten treden met de inspecteur over de hoogte van hun kosten. De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken ontvingen daarnaast nog een vaste ambtstoelage. Deze ambtstoelage werd niet systematisch bijgesteld.
In 1990 werd deze fiscale regeling ingetrokken. Na herziening van deze regeling werd met ingang van 1 januari 1990 aan ministers en staatssecretarissen een vaste maandelijkse vergoeding voor kosten van respectievelijk fl. 450 en fl. 375 toegekend. De minister-president ontvangt fl. 1.450 en de minister van Buitenlandse Zaken fl. 1.950. De bedragen worden vanaf 1990 jaarlijks geïndexeerd aan de hand van de materiële overheidsconsumptie.
Ordening en modernisering van dit stelsel werd noodzakelijk geacht omdat de departementale voorzieningen en de administratieve afhandeling daarvan niet uniform bleken. Doordat de voorzieningen voor bewindspersonen zeer verspreid waren geregeld en de uitvoeringspraktijk zeer verschillend is, ontbrak transparantie op het punt van de uitgaven die ten behoeve van ministers en staatssecretarissen worden gedaan.
Volstrekt helder moet zijn welk pakket aan voorzieningen ten dienste staat aan bewindspersonen voor de uitoefening van hun functie. Er wordt tegenwoordig een scherp onderscheid gemaakt tussen voorzieningen die worden betaald door het ministerie en uitgaven die door de bewindspersonen zelf worden betaald. Dit vergroot de uitvoerbaarheid en de transparantie in de publieke verantwoording. In 2002 is het nieuwe voorzieningstelsel voor ministers en staatssecretarissen ingevoerd, vastgelegd in het Voorzieningenbesluit met een grondslag in de Wet rechtspositie ministers en staatssecretarissen. Het Voorzieningenbesluit kent uitsluitend positief geformuleerde bepalingen. Geregeld wordt waar bewindspersonen recht op hebben in plaats van wat er niet is toegestaan. Uitgangspunt hiervan is dat voorzieningen die voor bewindslieden noodzakelijk zijn in verband met de uitoefening van het ambt zoveel mogelijk rechtstreeks uit de bedrijfsvoering van het departement aan de bewindspersoon ter beschikking worden gesteld (bedrijfsvoeringkosten) Daarnaast zijn er nog specifieke ambtsgerelateerde kosten (bestuurskosten) zoals beveiliging, pied-à-terre, functionele lunches en diners en dienstauto met chauffeur die ook rechtstreeks uit de begroting worden gefinancierd. Het recht op een verblijfsvoorziening maar ook de dienstauto met chauffeur bevordert de geografische spreiding van kandidaat-bewindspersonen.
Voor de restcategorie, de kosten op het grensvlak van privé en zakelijk, is de vaste onkostenvergoeding bedoeld. De vergoeding is opgenomen in het Voorzieningenbesluit en is tegelijkertijd verlaagd. De minister-president en de minister van Buitenlandse Zaken ontvangen echter nog wel een twee maal zo hoge onkostenvergoeding ten opzichte van een minister in verband met de veelvuldige internationale representatieve verplichtingen.

Voorzitters

Met ingang van 1 januari 1980 ontvangt de commissaris van de Koningin een ambtstoelage van fl. 24.000 per jaar voor representatieve verplichtingen. Dit bedrag is met ingang van 1991 vastgesteld € 14.266,85 (fl. 31.440) per jaar. Het Rechtspositiebesluit commissarissen

van de Koning regelt dat de commissaris een bijdrage in de bijzondere kosten aan de uitoefening van het ambt verbonden van fl. 2.620,00 per maand. In de toelichting is aangegeven dat om de vijf jaar zal worden beoordeeld of de hoogte van de ambtstoelage nog toereikend is.
Met ingang van 1 januari 2001 ontvangt de commissaris een ambtstoelage per maand van € 635 (fl. 1400) (zonder brutering) en een vergoeding van overige ambtskosten van fl. 1.070. Dit bedrag is wel gebruteerd wat leidt tot een maandbedrag van € 1.012 (fl. 2.230). Deze bedragen worden niet jaarlijks worden geïndexeerd.
Burgemeesters kennen vanaf 1954 een ambtstoelage die is gedifferentieerd naar gemeentegrootte. Vanaf 1966 geldt een maximum van € 227 (fl. 500). In 1981 wordt voor burgemeesters een ambtstoelage toegekend van 10% van de maximumbezoldiging met nog altijd hetzelfde maximumbedrag van € 227 (fl. 500). Dat betekent dat in 1985 alle burgemeesters het maximumbedrag ontvangen. Met ingang van 1 januari 1986 wordt het maximumbedrag verhoogd tot € 272 (fl. 600), weer zonder indexering. Bij het bepalen van het maximumbedrag is een 'lichte differentiatie' naar het inwonertal van gemeenten aangebracht (fl. 525 - fl. 600). In de periode 1 januari 1986 tot 1 januari 1994 worden de bedragen niet aangepast. In 1994 wordt het bedrag van de ambtstoelage verhoogd en wordt bepaald dat de ambtstoelage wordt geïndexeerd aan de hand van de consumenten-prijsindex.
In 2006 worden de vaste ambtstoelagen belast. Om de belastingheffing te compenseren, worden de ambtstoelage gebruteerd. Met de introductie van de werkkostenregeling in 2011 is deze brutering weer komen te vervallen. De ambtstoelage kan nu weer netto worden uitgekeerd. Het bestuursorgaan neemt via de eindheffing de belastingheffing voor zijn rekening.
Met ingang van 2014 krijgt elke beroepsgroep dezelfde onkostenvergoeding op grond van de overweging dat het bij vergelijkbare functies (voorzitters, dagelijks bestuurders, volksvertegenwoordigers) veelal om dezelfde kostencomponenten gaat.
De vroegere bedragen van de onkostenvergoedingen suggereren een bepaalde precisie en logica die er in de praktijk niet was. Veel was historisch bepaald. Bovendien blijken de onkostensoorten waarvoor de onkostenvergoeding is bedoeld, vrij snel te wisselen qua grootte en belang. Er is niet gekozen voor één vast bedrag voor alle beroepsgroepen. Daarvoor verschillen de kostencomponenten teveel tussen de categorieën functies. Zo hebben voorzitters en dagelijks bestuurders bijvoorbeeld meer representatiekosten dan volksvertegenwoordigers.

Dagelijks bestuurders

Provincies en gemeenten konden tot 1992 eigen regelingen voor vergoeding van kosten voor gedeputeerden en wethouders opstellen. In 1992 wordt deze autonomie beperkt door aan provinciale staten en gemeenteraden de mogelijkheid te bieden om bij verordening te bepalen dat aan leden van gedeputeerde staten een onbelaste vergoeding voor overige kosten wordt toegekend tot een vastgesteld maximum bedrag. De systematiek van gemaximeerde onkostenvergoedingen blijft ook in 2001 gehandhaafd bij de ingrijpende herziening van de onkostensystematiek op grond van gewijzigde belastingwetgeving. De hoogte van dit bedrag is bepaald aan de hand van een enquête naar de hoogte van de voor de functie gemaakte kosten. Bij wethouders is de hoogte afhankelijk van het inwonertal. Vanaf 2014 geldt er nog één vergoedingsbedrag voor alle gedeputeerden en wethouders. Bedragen

worden jaarlijks geïndexeerd aan de hand de consumentenprijsindex. De verordenende bevoegdheid waarbij de gemeenteraad de hoogte van de onkostenvergoeding voor wethouders kon vaststellen, is met ingang van 1 juli 2014 geschrapt. De onkostenvergoeding is nu een vaste aanspraak naar rato van de tijdsbestedingsnorm.
Met ingang van 2014 wordt de onkostenvergoeding voor de dagelijks bestuurders van de waterschappen geïntroduceerd. Voor de hoogte en voorwaarden is aangesloten bij de bepalingen zoals die al sinds jaar en dag gelden voor de provinciale en gemeentelijke dagelijks bestuurders. Voor 2014 hadden dagelijks bestuursleden aanspraak op de regelingen ten behoeve van de ambtenaren van het waterschap ten aanzien van verhuiskosten, reis- en verblijfkosten en telefoonkosten.

Volksvertegenwoordigers

Bij de introductie van een vergoeding van werkzaamheden in 1977 voor statenleden en in 1975 voor raadsleden wordt ook een tegemoetkoming in de kosten toegekend tot maximumbedragen die jaarlijks door de minister van Binnenlandse Zaken worden geïndexeerd aan de hand van het prijsindexcijfer. De vergoeding voor de raadsleden was afhankelijk van het inwonertal van de gemeente.
Met ingang van 1 juli 2014 geldt nog één vast bedrag voor alle raadsleden vanuit de gedachte dat het onkostenpatroon van alle raadsleden gelijk is. Er is geen koppeling meer met het inwonertal.

5. Lokale autonomie

De uitkerings- en pensioenregeling in de Appa voor gedeputeerden en wethouders had een facultatief karakter vanuit de gedachte dat het aan provincies en gemeenten moest worden overgelaten om te beslissen of een dergelijke voorziening noodzakelijk is. *'De Regering is er van uitgegaan, dat de voor de leden van Gedeputeerde Staten en de wethouders te treffen regelingen een facultatief karakter dienen te behouden en dat, evenals in de geldende, in de artikelen 62« der provinciale wet en 101 der gemeentewet neergelegde regelingen dient te worden volstaan met het stellen van beperkingen o.m. ten aanzien van duur en bedrag van de uitkering, waaraan de besturen der provinciën en gemeenten zich moeten houden, indien zij van de hun toegekende bevoegdheid gebruik maken.'* [187]
Provincies en gemeenten konden dus bij verordening uitkering- en pensioenvoorzieningen voor gedeputeerden en wethouders treffen binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen. Er was enige ruimte voor een eigen invulling, bijvoorbeeld de hoogte en duur van de uitkering. In de Appa was nog wel het vereiste van goedkeuring door respectievelijk de Kroon en gedeputeerde staten opgenomen.

In 2001 is geconstateerd dat vrijwel alle gemeenten en provincies een dergelijke verordening kenden en dat in beperkte mate gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid af te wijken van de bepalingen in de Appa. Vanwege ook de omslachtige procedure tot wijzigen van alle

187 Kamerstukken II 1955/56, 4 317, nr. 3, blz. 11.

verordeningen na wijziging van de Appa en de daaropvolgende goedkeuringsprocedures heeft met ingang van 1 januari 2001 de Appa voor provincies, gemeenten en ook waterschappen een rechtstreekse werking gekregen.

Ook de verordenende bevoegdheid van provinciale staten en gemeenteraden om binnen de kaders van de wet en het rechtspositiebesluit af te wijken, is met ingang van 1 juli 2014 bij de harmonisatie van rechtspositiebesluiten van decentrale politieke ambtsdragers sterk ingeperkt vanuit de gedachte dat volksvertegenwoordigers in vergelijkbare omstandigheden dezelfde aanspraken moeten hebben. *'Een bijzonder aspect van de harmonisering en modernisering is dat het bestuurlijk wenselijk is gebleken om in de rechtspositiebesluiten zoveel mogelijk verplichtend vast te stellen wat de voorwaarden zijn voor toekenning aan de decentrale politieke ambtsdragers van de vergoedingen, tegemoetkomingen of rechtspositionele voorzieningen. Het doel daarvan is om te voorkomen dat de toekenning of de voorzieningen als zodanig onderwerp worden van onderhandelingen of politieke discussie. Hierdoor ontstaat niet alleen zekerheid voor betrokkene over de vergoeding, maar wordt deze ook onttrokken aan een gedifferentieerde besluitvorming die in een aantal gevallen in de praktijk leidde tot discussies over nut en noodzaak en waaraan bovendien soms ook een integriteitaspect werd verbonden.'*[188]

6. Woonplaatsvereiste en vergaderplaats

Voor politieke ambtsdragers in het lokale bestuur geldt dat zij gevestigd moeten zijn in het gebied dat valt onder hun politieke verantwoordelijkheid. Uitgangspunt voor het lokale bestuur is de binding die een bestuurder behoort te hebben met de lokale gemeenschap. Voor politieke ambtsdragers in het landelijk bestuur is het juist van belang dat de standplaats Den Haag niet de rekrutering van Kamerleden en bewindspersonen beïnvloedt.
Deze verschillende uitgangspunten hebben hun weerslag op de desbetreffende rechtspositie.

Artikel 71 van de Gemeentewet bepaalt dat de burgemeester zijn werkelijke woonplaats in de gemeente heeft. De raad kan de burgemeester voor ten hoogste een jaar ontheffing verlenen van deze verplichting om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben. Zowel de raadsleden als de wethouder dienen op grond van artikel 36a van de Gemeentewet ingezetene van de gemeente te zijn. De raad kan de wethouder op grond van artikel 36a van de Gemeentewet echter voor de duur van een jaar ontheffing verlenen van het vereiste van ingezetenschap. De ontheffing kan in bijzondere gevallen, telkens met een periode van maximaal een jaar, worden verlengd. Uitgangspunt voor het lokale bestuur is de binding die een bestuurder behoort te hebben met de lokale gemeenschap. *'Al diegenen die lokale bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen, behoren deel uit te maken van de lokale gemeenschap. Dit uitgangspunt wordt breed gedragen. Het vindt zijn wettelijke vertaling in het woonplaatsvereiste voor raadsleden, burgemeesters en – sinds de dualisering – wethouders. Een lokale bestuurder moet binding en voeling hebben met de lokale gemeenschap, omdat hij of zij een bestuurder vóór en in het belang van de gehele lokale bevolking is'.*

188 Stb. 2014, nr. 230, blz. 29.

Bij de invoering van de dualisering is een dagelijks bestuurder geen lid meer van de provinciale staten of de gemeenteraad. Een dagelijks bestuurder die niet afkomstig is uit Provinciale Staten of gemeenteraad is ook mogelijk geworden. Een gedeputeerde uit een andere provincie of een wethouder uit een andere gemeente behoort ook tot de mogelijkheden. *'Een ander argument voor relativering van het woonplaatsvereiste is gelegen in de behoefte aan kwalitatief goede bestuurders, die rekrutering buiten de grenzen van de eigen gemeente kan rechtvaardigen. Ik wil daarom de mogelijkheid openen dat de raad ontheffing kan verlenen van de verplichting voor de wethouder om de werkelijke woonplaats in de gemeente te hebben.'* [189]

Voor de commissaris van de Koning, de statenleden en gedeputeerden geldt een vergelijkbaar woonplaatsvereiste. Voor de commissaris van de Koning en statenleden geldt echter geen ontheffingsmogelijkheid.

Voor leden van de Staten-Generaal en bewindspersonen geldt het omgekeerde. Er is weliswaar een vaste vergaderplaats maar zij hebben niet de verplichting om zich in Den Haag te vestigen. Om geografische spreiding van de rekrutering van Kamerleden en bewindspersonen te bevorderen, worden zij schadeloos gesteld voor de verblijfkosten in Den Haag.
In 1917 werd wel de reiskostenvergoeding aan de wetgever overgelaten. In de wet werd bepaald dat Kamerleden een spoorwegabonnement verstrekt kregen. Ook ambtsgerelateerde reiskosten werden vergoed. Het effect was dat volksvertegenwoordigers van buiten Den Haag geen nadeel meer ondervonden.
Met ingang van 1 januari 1959 wordt de schadeloosstelling weer vastgesteld op een voor alle kamerleden vast bedrag maar met daarenboven ook een algemene vergoeding waarvan de hoogte afhankelijk is van vier afstandsklassen van woonplaats tot het gebouw van de Tweede Kamer.
Met ingang van 1 januari 1990 wordt een verblijfkostenvergoeding geëffectueerd waarvan de hoogte afhankelijk is van de afstand tussen woonplaats en Den Haag. Naarmate het lid van de Staten-Generaal verder van Den Haag woonachtig is, neemt het aandeel van de logieskosten in de verblijfkostenvergoeding navenant toe. Deze systematiek maakt het mogelijk dat aspirant-Kamerleden uit het gehele land zich kandidaat kunnen stellen. De geografische spreiding van Kamerleden wordt er door bevorderd. Met ingang van 1995 geldt dit stelsel ook voor leden van de Eerste Kamer. Aan deze regeling ligt de veronderstelling ten grondslag dat kamerleden die het verst van Den Haag af wonen het meest in Den Haag zullen overblijven. Daarom is de vergoeding van verblijfkosten voor het overgrote deel gerelateerd aan de afstand van de woonplaats van het betreffende lid tot Den Haag.
Bewindspersonen die op een afstand van meer dan 50 kilometer van Den Haag wonen hebben recht op een pied-à-terre. Voor woon-werkverkeer hebben zij (onder meer uit beveiligings- en bereikbaarheidsoverwegingen) de beschikking over een dienstauto met chauffeur.

189 Kamerstukken II 27 751, nr. 3, blz. 92.

2 BIJLAGE

Schematisch overzicht visiedocument

Startvragen:

- *Op welke wijze kan de rechtspositie bijdragen aan goed bestuur?*
- *Met welke bijzondere kenmerken van een politiek ambt moet in de rechtspositie rekening worden gehouden?*

BESTUURLIJKE CONTEXT	STAATSRECHTELIJKE PRINCIPES	HUIDIGE POSITIE
Grondwetwijziging 1848: ministeriële verantwoordelijkheid. Dualisering. Politisering van het decentrale bestuur	Vertrouwensregel	Afbreukrisico neemt toe, positie op arbeidsmarkt kwetsbaar
	Onafhankelijkheid en neutraliteit	Waardering voor de inhoud van het ambt is hoog
Algemeen passief kiesrecht	Toegankelijkheid	Opleidingsniveau en leeftijd is hoog; m/v-verdeling scheef
	Bereidheid en beschikbaarheid	Achtergrond divers, hoge werkdruk, kortere ambtsduur
Algemeen actief kiesrecht	Oordeel van de kiezer	Geen arbeidsrechtelijke gezagsrelatie
Verpersoonlijking bestuur, belang integriteit, elite onder druk, publiek wantrouwen, opkomst sociale media.	Transparantie	Glazen huis, bedreiging en intimidatie van bestuurders, politiek cynisme burgers is hoog
	Integer bestuur	

UITGANGSPUNTEN WETSGESCHIEDENIS

- Hoogte bezoldiging in lijn met bestuurlijke zwaarte functie; bezoldiging minister top salarisgebouw.
- Indexatie voor alle ambtsdragers gelijk.
- Vergoeding volksvertegenwoordigers compenseert inkomensachteruitgang in de hoofdfunctie (m.u.v. leden Tweede Kamer).
- Voltijds ambtsdragers waarop de vertrouwensregel van toepassing is, hebben een eigenstandige uitkeringsregeling.
- Geen verwijtbaarheidstoets:
- Bij ziekte en arbeidsongeschiktheid bepaalt ambtsdrager zelf het vertrek.
- Bijzondere positie ambtsdragers rechtvaardigt geen eigen pensioenregeling en financiering ten opzichte van overheidswerknemers.
- Vaste onkostenvergoeding voorkomt discussie over declaraties. Declaraties bestuurders bij hoge uitzondering. Voorzieningen in bruikleen of rechtstreeks uit de begroting betaald.
- Arbeidsvoorwaarden centraal vastgesteld, geen lokale autonomie.
- Aanspraken ondersteunen woonplaatsvereiste of lokale spreiding van ambtsdragers.
- Arbeidsvoorwaarden werknemers worden gevolgd waar het kan, eigenstandig waar het moet.

RICHTINGGEVEND KADER VOOR ARBEIDSVOORWAARDEN

Rechtspositie draagt zorg voor:

- Marktconform waar het kan, toegesneden waar het moet;
- toetreding geschikte kandidaten
- evenwichtige afspiegeling samenleving in bestuur en volksvertegenwoordiging;
- het oordeel over het functioneren is voorbehouden aan de kiezer;
- niet individueel onderhandelbare arbeidsvoorwaarden;
- een integere ambtsvervulling;
- ondersteuning van de vertrouwensregel;
- ijken van de aanspraken aan maatschappelijke en bestuurlijke context;
- zo veel mogelijk geobjectiveerde besluitvorming;
- rechtszekerheid (geen wijzigingen tijdens ambtstermijn).

ARBEIDSVOORWAARDE	CONFORM WERKNEMERS IN DE TOEKOMST
Ontwikkeling bezoldiging	Ja, binnen randvoorwaarden
Ontslag en uitkering	Nee, geen ontslagbescherming
Re-integratie	Ja
Uitkering bij AO	Ja
Voorzieningen	Nee, in beginsel verstrekkingen en vaste vergoeding i.p.v. declaraties
Pensioen	Ja (pensioenfonds)

Colofon

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Directie Arbeidszaken Publieke Sector

Postbus 20011
2500 EA Den Haag

www.politiekeambtsdragers.nl

Mei 2015